PARLAMENTI KÖTETEK

Törvényhozás és alkotmánybíráskodás a Kárpát-medencében

A parlamentek és alkotmánybíróságok működése és viszonya Magyarországon, Szlovákiában, Romániában és Szerbiában

Szerkesztette

ERDŐS CSABA – SZABÓ ZSOLT

GONDOLAT

X 306 465

PARLAMENTI KÖTETEK

Sorozatszerkesztő
Erdős Csaba • Szabó Zsolt

Törvényhozás és alkotmánybíráskodás a Kárpát-medencében

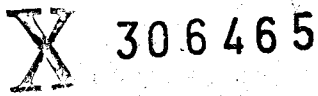
A parlamentek és alkotmánybíróságok működése és viszonya Magyarországon, Szlovákiában, Romániában és Szerbiában

Szerkesztette
Erdős Csaba – Szabó Zsolt

Gondolat Kiadó
Budapest, 2020

SZTE Klebelsberg Könyvtár
J001342062

Lektorálta
Smuk Péter egyetemi tanár



© Szerzők, 2020
Szerkesztés © Erdős Csaba, Szabó Zsolt, 2020

Minden jog fenntartva. Bármilyen másolás, sokszorosítás,
illetve adatfeldolgozó rendszerben való tárolás
a kiadó előzetes írásbeli hozzájárulásához van kötve.

A kiadó könyvei nagy kedvezménnyel az interneten is megrendelhetők.
www.gondolatkiado.hu
facebook.com/gondolat

A kiadásért felel Bácskai István
Szöveggondozó Gál Mihály
Tördelő Lipót Éva

ISBN 963 693 556 080 6
ISSN 2498-5171

Tartalom

ERDŐS CSABA – SZABÓ ZSOLT
Párhuzamok és különbségek a magyar, szlovák, román és szerb alkotmánybíróságok és törvényhozások kapcsolatában 7

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGOK

STUMPF ISTVÁN – ERDŐS CSABA
A törvényhozás alkotmányos kontrolljának változásai Magyarországon 23

MÉSZÁROS LAJOS
A parlament és az Alkotmánybíróság viszonyának alapjai Szlovákiában 50

VARGA ATTILA
A parlament és az alkotmánybíróság viszonyának néhány aspektusa Romániában 62

KORHECZ TAMÁS
Szerbia alkotmánybírósága – különös tekintettel a Népképviselőházzal való viszonyra 79

PARLAMENTEK

CABRERA ALVARO
A magyar Országgyűlés működése, feladatai és hatáskörei 101

SÁNDOR ELEONÓRA
A Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa: házszabály, törvényhozás, napirend 129

VARGA ATTILA – SZABÓ ZSOLT
Románia parlamentje: szervezet, működés, hatáskörök 148

SZŰCS ZSUZSANNA
A szerb parlament működése és alkotmányos szerepe 186

CSABA ERDŐS – ZSOLT SZABÓ
Parallels and Differences between Hungarian, Slovakian, Romanian and Serbian Constitutional Courts and Legislation 199

FELHASZNÁLT IRODALOM 213

ERDŐS CSABA* – SZABÓ ZSOLT**

PÁRHUZAMOK ÉS KÜLÖNBSÉGEK A MAGYAR, SZLOVÁK, ROMÁN ÉS SZERB ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGOK ÉS TÖRVÉNYHOZÁSOK KAPCSOLATÁBAN

1. Bevezetés – előszó helyett

A Széchenyi István Egyetem Parlamenti Kutatások Központja és a Konrad Adenauer Alapítvány szervezésében 2018. május 2-án, harmadik alkalommal került megrendezésre a Parlamentarizmus napja, a parlamenti kutatások legfontosabb hazai tudományos konferenciája. E kötet a konferencia előadásainak szerkesztett változatait tartalmazza.

A konferencia témája hazánk és a szomszédos országok, Szlovákia, Románia és Szerbia parlamentjeinek és alkotmánybíróságainak viszonya volt, amely a közjogi-hatalmi rendszert meghatározó, alapvető fontosságú kapcsolat. A rendezvény apropóját nemcsak a jogi és politikai alkotmányosság küzdelmének kiélesedése s ennek összehasonlító tárgyalása adta, hanem az a különleges lehetőség is, hogy olyan nemzetközi konferenciát rendezhettünk, amelynek a munkanyelve magyar volt: a szomszédos országokból meghívott előadók is magyar nemzetiségűek, akik hazájuk alkotmányos szerveit szolgálják.

A rendezvény két részből állt, az első modul során a négy ország magyar nemzetiségű alkotmánybírói beszélgettek a parlamentek

* Egyetemi docens (SZE APT), adjunktus (NKE ÁNTK).
** Egyetemi docens (KRE ÁJK), tudományos főmunkatárs (NKE). A tanulmány elkészítését, a kötet szerkesztését és az alapjául szolgáló konferencia megszervezését a Magyar Tudományos Akadémia Bolyai Kutatási Ösztöndíja támogatta.

és az alkotmánybíróságok kapcsolatáról, majd a második részben a parlamenti hivatali szervezet munkáját, a törvényhozó testületek kapcsolatát tárgyalták a négy parlamenti hivatal meghívott vezető tisztségviselői. Ennek megfelelően kötetünkben szereplő nyolc tanulmány a négy ország alkotmánybíróságának és parlamentjének szabályozását járja körül.

Egy komparatív alkotmányjogi kutatás során mindig elvi jelentőségű az összehasonlítás földrajzi fókuszának helyes meghatározása. Van-e közös vonás az igen eltérő múltú, hátterű, jelenű országok között, amely indokol egy ilyen vállalkozást, a közös nyelven – jelen esetben a magyaron – túl? A tanulmányokból kitűnik majd, hogy nagyon is: az azonos kormányforma és az alkotmánybíráskodási modell álláspontunk szerint megteremti az érdemi összehasonlításhoz szükséges közös alapot – egyúttal determinálja a legfontosabb kérdések azonosságát is (vö. jogi-politikai konstitucionalizmus, szabad mandátum és frakciófegyelem, ellenzéki jogok, törvényalkotás szakszerűségének és sebességének növelése), a történeti, kulturális különbségek pedig az azonos problémákra adott válaszok eltéréseit valószínűsítik, értelmet adva az összevetésnek.

E rövid tanulmányban arra törekszünk, hogy egy-egy fejezetben foglaljuk össze a négy állam alkotmánybíróságának és parlamenti jogának legfontosabb jellemzőit, elsősorban jogintézmény-, illetve problémacentrikusan.[1]

2. Történeti háttér és determinációk

Az alkotmányos rendszerváltás során sorban jelentek meg a demokratikus parlamentek és alkotmánybíróságok is a térségben. Német mintára Magyarország és Szlovákia alkotmányában az erős parlamentáris modellt választotta, míg Románia és Szerbia parlamentáris kormányformájában a félelnöki rendszer felé mutató elemek fedezhetőek fel, az elnöki pozíció erősebb a másik két országénál. 1990 áprilisában Magyarországon, májusban Romániában, júniusban Szlovákiában (akkor még csehszlovák tagköztársaságként), decemberben Szerbiában (jugoszláv tagköztársaságként) tartottak demokratikus választásokat, a korábbi, utolsó szocialista törvényhozási ciklus lejártával. A politika rendszer megváltozása miatt tehát sehol sem kellett előrehozott választást tartani: a változások szinte tervezetten zajlottak le – kivéve Romániát, ahol 1989 végén véres forradalom zajlott.

A békés átmenet jeleként a parlamentek létszáma lényegében nem változott a rendszerváltáskor Magyarországon, és Szerbia (250) és Szlovákia (150) is megőrizte a szocialista tagköztársasági parlamenti létszámot, Románia azonban ekkor váltott át egyről kétkamarás rendszerre, amivel mintegy száz fővel nőtt a mandátummal rendelkezők száma. (Magyarországon történt ezt követően egyedül változás: 2014-től 386 helyett 199 képviselővel az átlaghoz közeledett az egy állampolgárra jutó képviselők korábban kiugró száma.) Ami teljesen megváltozott, az a parlamenti munka és napirend: bábparlamentből demokratikus, jogállami intézmények váltak.

A kelet-közép-európai szocializmusok sajátos – különutas – formája valósult meg Jugoszláviában, amely az alkotmánybíróságok történetében is tetten érhető: a szerb alkotmánybíróság 1963-ban kezdte meg működését, míg a másik három államban csak jóval később állítottak fel ilyen testületet.[2] Ezek kialakulása az 1989–90-es rendszerváltásokhoz köthető: Magyarországon – ha a valódi, törvények megsemmisítésének jogával nem bíró, a parlament szerveként működő Alkotmányjogi Tanácsot nem számítjuk[3] – 1990. január 1-jén kezdte meg tevékenységét. A Szlovák Köztársaság 1993-as

[1] A fejezetben szereplő megállapítások nagyrészt a következő fejezetekben foglaltakon nyugszanak, azok áttekintését jelentik, így csak akkor jelöltük külön a forrásokat, ha az adott információ a könyv többi részében nem szerepel.

[2] Ahogy azonban arra Korhecz Tamás rámutat, az 1990-es új alkotmány cezúrát jelentett a testület működésében.

[3] Az Alkotmányjogi Tanács 1984-ben kezdte meg működését.

SZTE Klebelsberg Könyvtár SZEGED

létrejöttétől működik önálló alkotmánybíróság, míg Romániában az 1991-es alkotmány hozta azt létre, és 1992 óta tevékenykedik.

Az új intézmény megjelenésével azonban nem feltétlenül járt új alaptörvény elfogadása is. A magyar átmenet egyik legfontosabb jellemzője az új alkotmány elfogadásának elmaradása – áthúzódása az alkotmányos rendszer megszilárdulásának időszakára (2011). A rendszerváltás tágabban vett időszakától elszakadó alkotmányozásra hazánkon kívül csak Szerbiában került sor, 2006-ban – igaz, ott Szerbia és Montenegró államszövetségének megszűnése, tehát a szuverenitást érintő átalakulás („valódi" alkotmányozási kényszer) miatt vált ez indokolttá. Az ideiglenesnek szánt, pártállami időszakban, megkérdőjelezhető legitimitású szervek által megalkotott-elfogadott alkotmányreform, az 1990-es években elmaradt alkotmányozás nagymértékben járult hozzá az Alkotmánybíróság aktivizmusához: a jogállami értékek megszilárdításában elvitathatatlan jogfejlesztő, jogalakító szerep azonban a parlament háttérbe szorítását is okozta. Az inga 2010-től az alkotmánybírósági szupremácia felől a politikai konstitucionalizmus irányába lengett ki, felélesztve az akkor nagyságrendileg egy évtizede konszolidált konfliktust. Ez magában foglalta az Alkotmánybíróság mozgásterének jelentős csökkentését, a testület hatásköreinek, jogállásának újraszabályozását. A politikai hatalmi ágak szupremácia iránti vágya, törekvése a rendszerváltás közjogi adósságára vezethető vissza. Az Alkotmánybíróság és a törvényhozás közti – a másik három államban ilyen fokot el nem érő – feszültség léte a rendszerváltás történelmi körülményei segítségével magyarázható.

3. Az alkotmánybíróságok szervezete

A négy testületet összehasonlítva azt látjuk, hogy sem nagyságuk, sem hatáskörük kiterjedtsége nem áll arányban az ország méretével. A bírók száma 9 és 15 fő között van: Romániában 9, Szlovákiában 13, Magyarországon és Szerbiában egyaránt 15 tagú a testület, s

megjegyzendő, hogy az Alaptörvény 2012-es hatálybalépését megelőzően Magyarországon 11 bíróból állt a testület.

A létszámnál persze sokkal többet árul el az alkotmánybíróságok hatalommegosztásban betöltött szerepéről a mandátumkeletkezési eljárások összehasonlítása. E tekintetben magyar sajátosságként nevesíthetjük azt, hogy az eljárást a bírák kiválasztásától a mandátumuk keletkezéséig a törvényhozó hatalmi ág uralja. A parlamenten belüli politikai hatalommegosztás – azaz a kormányoldal és ellenzék szembenállása – kezdetben erősebben érvényesült: a jelölőbizottság frakcióegyenlőség elvét tükröző összetétele ellenzéki többséget eredményezett, 2010-től azonban az alkotmánybíró-jelölő eseti bizottság felállítására a frakciók létszámának arányában kerül sor, amely a kiválasztás szakaszában is kormányoldali többséget biztosít. Ekképpen a kormányoldal általi *„court-packing"*-tól csak a kétharmados többség hiánya óvhatja meg a testületet.

Ennél egy fokkal szofisztikáltabb megoldást alkalmaz Szlovákia: a törvényhozó hatalmon kívül az államfőt is bevonva az eljárásba. Figyelemre méltó elem ebben a procedúrában az, hogy a köztársasági elnöknek nem jelölési, hanem kinevezési szerep jut. Több csatornán keresztül történik a román és a szerb alkotmánybírók megválasztása.

A bukaresti testület tagjai egyharmad-egyharmad részben az államfőtől, a törvényhozás alsó és felső házától nyerik el megbízatásukat. A legösszetettebb eljárást a szerb alkotmánybíró-választásnál találjuk: az államfő és a parlament itt is részt vesz az eljárásban, de akként, hogy mindkét szerv jelölő és a mandátumról döntő funkcióval is bír öt-öt bírói hely vonatkozásában. A bírák harmadáról pedig az igazságszolgáltatás dönt, akként, hogy a jelölésben ügyészi szerv is részt vesz. A valódi „választást" a jelöltek közül csak a szlovák és a szerb szabályozás ismeri, ezek megkövetelik azt, hogy kétszer annyi jelöltet állítsanak az arra jogosultak, mint a megüresedett pozíciók száma.[4]

[4] Kocsis Miklós: Szlovák Köztársaság. In Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*. HVG-Orac, Budapest, 2007, 486.

A megbízatási időtartamok tekintetében ilyen sokszínűséggel nem találkozunk: kilencéves mandátummal rendelkeznek a román és szerb alkotmánybírók, míg magyar és szlovák kollégáik 12 évre nyerik el tisztségüket. A ciklusismétlés Magyarországon és Romániában kizárt, Szerbiában a korábbi magyar szabályozáshoz hasonlóan a kilencéves mandátum egyszer ismételhető. Az összeférhetetlenségi szabályok mind a négy bíróságnál hasonlóak, amelyek egyfelől érdemi hatalommegosztási garanciaként, másfelől a hivatásszerű alkotmánybíráskodás biztosítékaként szolgálnak.

4. Az alkotmánybíróság a hatalmi ágak rendszerében

Az alkotmánybíráskodás legfontosabb feladata, hogy védje az alkotmány alapnormajellegét, hogy ehhez mérje a többi jogforrást. A vizsgált országok mindegyike német (kelseni), centralizált típusú alkotmánybíráskodási modellt honosított meg, amelynek erejét a népszuverenitás elsődleges letéteményesének tartott parlament aktusaival szembeni fellépés és azok megsemmisítési lehetősége adja.

A normakontrollhoz való hozzáférés csatornáiban nagyfokú eltérések mutatkoznak, amely érdemben hat az alkotmányvédő intézmények és a törvényhozások kapcsolatrendszerére: az alkotmányjogi panaszközpontú eljárások az alkotmánybíróságok egyéni jogvédelmi szerepét helyezik előbbre, s a politikai mezőtől kissé eltávolítják (noha a rendes bíróságokkal való viszonyt annál inkább kiélezik). Ezzel szemben az absztrakt – alapügyhöz nem kötődő – normakontroll-hatáskörök jobban involválják az alkotmánybíróságokat a politikum terébe, kézzelfoghatóvá – és előzetes normakontroll esetén azonnalivá is – teszik a taláros testületek parlamentkorlátozó erejét. Ebben épp Magyarországon történt elmozdulás az utóbbi években: a normakontrollal szemben az alkotmányjogi panaszügyek váltak meghatározóvá a vonatkozó tételes jogi keretek átalakításának köszönhetően. A román alkotmánybíróság előtti ügyek többsége is a – hazai terminológia szerinti – régi típusú alkotmányjogi panasz alapján indul: „határoz a törvények és rendeletek alkotmányellenességi kifogásairól, amelyeket a bíróságok vagy kereskedelmi választottbíróság előtt vetettek fel"[5], absztrakt utólagos normakontroll kezdeményezője csak az ombudsman lehet. Szlovákia Alkotmánybírósága strasbourgi jellegű, azaz az Alkotmánybíróság elé kerülő esetek 85%-a alkotmányjogi panasz.

Az absztrakt normakontroll-eljárások fontos kérdése a kezdeményezői kör, mivel az alkotmánybíróságok önindító funkciója – hivatalbóli eljárás indítása – kivételesnek tekinthető. A magyar Alkotmánybíróság első két évtizedének jellegadó sajátossága volt az *actio popularis* jellegű utólagos absztrakt normakontroll léte: a legtöbb mérföldkő határozatát ezen hatáskörben eljárva alkotta meg a testület. A szerb alkotmánybíráskodás nagyobb múltra tekinthet vissza a legszéleskörűbb hozzáférhetőség biztosításában.

A négy alkotmánybíróság nem-normakontroll típusú hatáskörei nagyfokú hasonlóságot mutatnak: hatásköri viták feloldása, az államfő közjogi felelősségre vonási procedúrájában való részvétel mindegyik jellemzője. A magyar testületen kívül általánosnak mondható – és a törvényhozásokhoz való viszonyban kiemelkedő fontosságú – a választási bíráskodás (képviselői mandátumok jogszerűségének vizsgálata) és a népszavazásokkal kapcsolatos hatáskörök léte, amelyeket Magyarország a rendes bíráskodás legfőbb szervére, a Kúriára telepített át, s amelyek csak az ún. valódi alkotmányjogi panaszon keresztül kerülhetnek az Alkotmánybíróság elé – ami a szigorú befogadási szűrőrendszer miatt egyáltalán nem magától értetődő. Szintén közös – és a parlamentekhez közvetetten kötődő – vonása a három környező állam alkotmánybíróságának a politikai pártok alkotmányos tevékenységének ellenőrzése.

[5] Veress Emőd: Románia. In Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*. HVG-Orac, Budapest, 2007, 541.

5. Küzdelem az alkotmányozó hatalomért: parlament és alkotmánybíróság kapcsolata

Az alkotmányjog és közjogtudomány legfontosabb témái között tartjuk számon az alkotmány tartalmának meghatározását – úgy tartalmi, mint eljárási szempontból. E tekintetben elsődleges kérdésként merül fel a tartalmi korlátok köre: az alkotmánymódosító hatalomnak *pro forma* mennyire kiszolgáltatott az alaptörvény, léteznek-e *pro forma* tételezett vagy immanens örökkévalósági klauzulák? Hatalommegosztási nézőpontból az alapproblémát az alkotmányozó és alkotmánymódosító szervek körének meghatározása jelenti: létezik-e erre a funkcióra specializált szerv, vagy a törvényhozó hatalom jár el? Ha utóbbi, milyen politikai-közjogi kontroll vehető igénybe – ha egyáltalán – a parlament alkotmányozó aktusával szemben? Minthogy a közjogi kontroll esetén az alkotmánybíróságok eljárása a legelterjedtebb, a parlamentek és alkotmánybíróságok közti legélesebb összeütközés az alkotmánymódosítások bírói felülvizsgálatával összefüggésben valószínűsíthető. A tét óriási: kié az utolsó szó a közhatalom kereteinek meghatározásában – beszélhetünk-e alkotmányellenes alkotmánymódosításokról? E „mérkőzésen" közvetlen demokratikus legitimációval rendelkező, s legalább a választásokon elszámoltatható parlamentek találkoznak az alkotmány védelmére hivatott, az alkotmányozóként eljáró törvényhozó hatalom előtti utolsó mentsvárat jelentő, de politikailag felelőtlen alkotmánybíróságokkal: mintha csak két közjogi gigász küzdelmét figyelnénk.[6]

A gigászok azonban nemcsak egymás ellen képesek fordulni, hanem „szövetségessé" is válhatnak, amire elsősorban a hatalommegosztás szupranacionális dimenziójában lehetünk figyelmesek.

[6] Albert HY Chen – Miguel Maduro: The Judiciary and the Constitutional Review. In Mark Tushnet – Thomas Fleainer – Cheryl Saunders (ed.): *Routledge Handbook of Constitutional Law*. Routledge, London – New York, 2015, 103.

Ez leglátványosabban az európai uniós tagországokban figyelhető meg. Az uniós integráció mélyülésével a nemzeti parlamentek szerepe két szempontból is vizsgálandó: egyfelől az integráció a tagállami mozgástér szűkülését idézi elő – azaz egyre több, a tagállamok szuverenitásából fakadó hatáskör kerül át uniós szintre – ez valamennyi tagállami hatalmi ág súlyát csökkenti. Alkotmányossági oldalról kitüntetett kérdés, hogy hol húzódnak meg a nemzeti szuverenitás határai, mi a viszony konkrét ügyekben a szuverenitás és a föderalista törekvések között. A szuverenitás védelmében a tagállami parlamentek és alkotmánybíróságok egy platformra kerülnek, ahogy ezt az uniós jog és nemzeti alkotmányok viszonyával foglalkozó tagállami alkotmánybírósági határozatok sora is bizonyítja. Az uniós jog tagállami parlamentekre gyakorolt másik hatása a parlamenti kormányzás további gyengülésében érhető tetten, de ezt részletesebben a törvényhozásokkal foglalkozó címben mutatjuk be.

A kötetben bemutatott országok közül az alkotmányellenes alkotmánymódosításokkal szembeni védelemben és az alkotmánytörvény merevségének biztosításában legtovább a román alkotmányozó merészkedett: kifejezett örökkévalósági klauzulák és az alkotmánymódosítások kötelező – ráadásul kétszeri – alkotmánybírósági kontrollja csak keleti szomszédunknál ismert.

Az alkotmánymódosításokra vonatkozó szlovák, szerb és a magyar szabályozás nagyon hasonlít egymásra: tartalmi korlátozás egyik országban sem ismert, és az eljárási fékek közül is csak a parlamenten belüli minősített többség követelményével találkozunk – Magyarországon és Szerbiában ez az összes képviselő kétharmadának, Szlovákiában háromötödének szavazatát jelenti. A magyar szabályozás azonban – az Alaptörvény ötödik módosítását követően – egyértelmű rendelkezéseket tartalmaz az alkotmánymódosítások alkotmánybírósági vizsgálatával kapcsolatban: mind előzetes, mind utólagos normakontroll keretében nyílik lehetősége a testületnek vizsgálni ezen aktusokat, de csak az alkotmánymódosítási eljárás szabályossága esetén élhet megsemmisítési jogával.

A szerb és szlovák szabályozás nem tér ki az alkotmánymódosítások alkotmánybírósági kontrolljára, noha az ún. felülalkotmányozás[7] gyakorlata, illetve fenyegetése ezen országokban sem ismeretlen.

6. Házszabály-bíráskodás

A parlamentek és alkotmánybíróságok közti viszony másik, az alkotmánymódosítások felülvizsgálata melletti determinálója a házszabályok és alkalmazásuk alkotmányossági kontrollja, lévén a házszabályok a parlamenti autonómia megjelenítői. E téren fontos különbséget tenni a házszabályok alkotmányossági vizsgálata és a valódi házszabály-bíráskodás között: előbbi esetében a kontroll tárgya a házszabály, mércéje az alkotmány, az utóbbi esetben azonban a házszabály a mérce szerepét tölti be, azaz az alkotmánybíróság által megválaszolandó kérdés az, hogy a parlament betartotta-e eljárása során a házszabályban foglaltakat.

A házszabályok alkotmányossági vizsgálatára mind a négy ország alkotmánybíróságai jogosultak: Magyarországon, Romániában és Szerbiában dedikált hatáskör alapján, Szlovákiában külön hatáskör nélkül is, mivel a házszabály maga is törvényi formát ölt. Az alkotmánybíróságok mindenhol megállapították, hogy a házszabály csak a parlament belső viszonyait szabályozhatja, sem a másik kamara (Románia), sem külső személyek (Magyarország) számára nem állapíthatnak meg jogokat és kötelezettségeket.

A közjogi szempontból izgalmasabb a „valódi" házszabály-bíráskodás, ami iránti igény elsősorban az ellenzéki padsorokban helyet foglaló képviselők részéről merül fel – általában a parlament egyedi határozata vagy más, nem-törvényi formát öltő aktusával szemben. Ilyen problémával mind a négy országban szembesültek az alkotmánybíróságok, ám igen tartózkodóak velük szemben. Figyelemre méltó, hogy az indítványok befogadási szűrői milyen sok esetben szabtak mindegyik országban gátat a jogi kontroll előtt. Romániában az alkotmánybíróság kifejezetten rögzítette, hogy a házszabályi kontroll kizárólag a házszabály rendelkezéseire, normáira vonatkozik, és nem terjed ki annak alkalmazására.

[7] Ezen egy korábban alkotmányellenesnek talált jogszabályi rendelkezés alkotmányba emelését értjük. Ezzel az eljárással – alkotmánymódosítások feletti tartalmi kontroll híján – a parlament alkotmányozó hatalomként eljárva felül tudja írni az alkotmánybíróság döntését.

7. A törvényhozás – és kihívásai

Közép-Európa országaira is igaz, ami ma szinte minden törvényhozásra. Három célkitűzést kell egyszerre követnie: jót, szabályosan és gyorsan. Fontos, hogy a törvény jó legyen, azaz kiállja a jogrendszerbe illeszkedés és az alkotmányosság próbáját, helyes eljárási rendben szülessen meg, és mindez lehetőség szerint – amint a kormányok elvárják – gyorsan történjék. Az egyik cél erősítése azonban a gyakorlatban sokszor csak a másik kettő rovására valósulhat meg. Emellett egyre növekvő elvárás a törvényalkotás nyilvánossága, a polgárok részvételének biztosítása, és a digitális eszközök alkalmazása is.

Az elmúlt évtizedekben a négy ország mindegyikében a kormány vált a jogalkotás legaktívabb szereplőjévé, hiszen az készíti elő a legfontosabb jogszabálytervezeteket, és nyújtja be a parlamentnek elfogadásra. A kormány általában a parlamenti többségre támaszkodva képes arra, hogy jogalkotási napirendjét elfogadtassa a parlamenttel, azaz jelentős fennakadásokat az ellenzék nem tud elérni.

A tipikus törvénykezdeményező a kormány vagy a képviselők, emellett Romániában (100 ezer) és Szerbiában (30 ezer) a választópolgárok is kezdeményezhetnek törvényhozást, meghatározott számú aláírás összegyűjtése esetén (ennek azonban gyakorlati jelentősége alig van). A magyar államfő törvénykezdeményezési joga inkább kuriózum, amely a gyakorlatban alig jelenik meg.

A törvényalkotás sebességét tekintve Szerbia a „rekorder", ahol általában mintegy három hét alatt törvény lehet a javaslatból. Románia éppen ellenkező véglet: a kétkamarás rendszer miatt a tör-

vényalkotás jóval lassabb, hónapokban mérhető folyamat. Emiatt a kormány (francia mintára) gyakran sürgősségi kormányrendeletekkel kormányoz, amelyeket a parlament csak később hagy jóvá. Az alapeljárás időigénye Magyarországon négy-öt hét, az eljárás kezdete előtt egy héttel már be kell nyújtani a törvényjavaslatot (ugyanez az időtartam Szlovákiában és Szerbiában 15 nap).

A törvényhozási eljárás Magyarországon és Szlovákiában háromolvasatos, plenáris általános vitával kezdődő folyamat, míg a másik két országban a bizottsági előkészítés után kerül csak plenáris tárgyalásra a törvényjavaslat. Magyar kuriózum, hogy a második olvasat – amely Szlovákiában bizottsági és plenáris részből áll – csupán bizottságban valósul meg, 'részletes vitaként'. A vitát általában nem feltétlenül követi szavazás, a képviselők sokszor egyszerre szavaznak korábban megvitatott törvényekről, ennek megfelelően néha igencsak eltérő a részvételi arány vitán és szavazáson. További jellemző vonás, hogy az alapeljárást mindegyik országban sürgősségre hivatkozva fel lehet gyorsítani, így akár két-három nap alatt el lehet fogadni egy törvényt. A minősített többségi döntéshozatalt több ország szabályozása ismeri: egyszerű helyett Romániában abszolút többség (organikus törvények), Szlovákiában háromötödös többség (alkotmány módosítása), Magyarországon kétharmados többség (alkotmányban felsorolt tárgykörök, ezek köre a legkiterjedtebb) írható elő.

A jogalkotás további jellemzője, hogy a kormány javaslatai – mielőtt a parlamentbe kerülnek – legtöbbször már átmennek egy előzetes szűrőn. A tárcaközi egyeztetés során bárki tehet javaslatot, ennek egyszerűsége és súlya azonban országonként eltérő. Romániában a benyújtás előtt a jogtechnikai-kodifikációs ellenőrzése egy külső, speciális tanácsadó grémium, a Törvényhozó Tanács feladata, ugyanezt Magyarországon a benyújtást követően, a parlamenti adminisztráció végzi. A minőségi jogalkotást szolgálják a parlamenti bizottságok is, azonban a politika napirendje sokszor felülírja a jogi szempontokat, és a szakbizottságoknak sokszor csak a formai ellenőrzés marad. A magyar Országgyűlés e területen egyedi: 2014

óta működő Törvényalkotási Bizottsága és a kodifikációt támogató ParLex rendszere egyaránt a jogalkotás minőségbiztosítását szolgálják, amelynek célja a módosító, korrektív törvények számának csökkenése lehet.

A parlamenti bizottságok fő feladata a törvényalkotásban való részvétel, ám Romániában működik állandó ellenőrző bizottság, amely kizárólag a kormányzat tevékenysége feletti kontrollt gyakorolja. A másik három országban létező, szintén ellenőrzési tevékenységet végző vizsgálóbizottságokat ugyanakkor a szlovák parlamenti működés nem ismeri.

Végül említést érdemel, hogy a parlamenti autonómia klasszikus elve mindegyik országban érvényesül. Szlovákiában a házszabály törvényi formában jelenik meg, a többi országban belső parlamenti normaként.

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGOK

STUMPF ISTVÁN* – ERDŐS CSABA**

A TÖRVÉNYHOZÁS ALKOTMÁNYOS KONTROLLJÁNAK VÁLTOZÁSAI MAGYARORSZÁGON

1. BEVEZETÉS

Az alkotmánybíróságokat létrehívó nagy társadalmi átalakulások harmadik hullámának, a kelet-európai rendszerváltozásoknak az egyik első „terméke" a magyar Alkotmánybíróság, amelynek a viszonya az Országgyűléshez jelentős változásokon ment keresztül működésének immár több mint három évtizede alatt.

E tanulmány a Parlament és az Alkotmánybíróság viszonyának változását mutatja be az alkotmánybírósági hatáskörök alakulásán keresztül akként, hogy a hatáskörök közül kiemelten foglalkozik az alkotmánymódosítások felülvizsgálatával és a házszabály feletti alkotmányos kontroll kérdésével. Nagy hangsúlyt fektetünk azon nézetek összefoglalására, amelyek a kezdetektől rendkívül erőteljesen kritizálták az AB alapjogi aktivizmusát, és amelyek megalapozták a politikai konstitucionalizmusnak a 2010-es választások utáni térhódítását, a parlamenti szupremáciára alapozott „közjogi forradalmat". A tanulmány az új alkotmányos kihívások bemutatásával, a nemzeti szuverenitás és az alkotmányos identitás védelmében megmutatkozó közös parlamenti és alkotmánybírósági felelősséggel is foglalkozik, mint a hatalommegosztás új dimenziójával.

* Volt alkotmánybíró, egyetemi tanár, tudományos főmunkatárs (SZE APT, NKE Amerikai Tanulmányok Kutató Központ, TK Politikatudományi Intézet).
** Egyetemi docens (SZE APT), egyetemi adjunktus (NKE ÁNTK).

2. Az aktivista Alkotmánybíróság

A magyarországi rendszerváltoztatás egyik legelső jogállami intézménye az Alkotmánybíróság volt, amely még a szabad választások előtt, 1990. január 1-jén kezdte meg működését.[1] A magyar átalakulás legmarkánsabb sajátossága a tárgyalásos, kiegyezéses formában lezajlott rendszerváltás volt, fenntartva az ország kormányozhatóságát és az államszervezet működőképességét.[2] Az AB – amely az első szabad választások után újabb öt fővel bővült – nem egyszerűen az alkotmányvédelem új intézményeként kapcsolódott be a politikai folyamatokba, hanem nagyfokú önállósággal alakítva saját hatáskörét, a rendszerváltoztatás meghatározó politikai szereplőjévé vált. A megöröklött súlyos gazdasági nehézségek, a pártpolitikai ellentétek, a kormánykoalíció belső feszültségei, az új politikai elit tapasztalatlansága és felkészületlensége, a kölcsönös bizalmatlanság gyorsan erodálta a többpártrendszer iránti bizalmat. Ebben a politikai és bizalmi vákuumban vált kulcsszereplővé az AB a tudatosan vállalt jogállami forradalmár szerepével, aktivizmusával, arisztokratikus távolságtartásával és dogmatikus szakjogi nyelvezetével.

Az AB a kilencvenes évek elején, rendkívül intenzív munkával, az elévüléssel kapcsolatos döntéseivel, az átvilágítási ügyekkel, a múlt sérelmeinek orvoslását igénylő beadványokra adott válaszaival doktrinálisan kidolgozta a jogállamiság tartalmát jelentő alapkategóriákat. A későbbiekben került sor a jogalkotással kapcsolatos követelmények részletes kifejtésére, mintegy pótolva az Alkotmány jogalkotási fejezetének hiányát. A normavilágosságon, felkészülési időn, és közjogi érvénytelenségen túl foglalkozott a közhatalom-gyakorlás demokratikus legitimációjával, a szerzett jogok védelmével, a minősített többséget igénylő törvényekkel, valamint az egyes szakjogi területek (büntetőhatalom, közigazgatás, polgári jog) jogállami követelményeivel. A jogállamiság elsősorban normatív tartalma miatt kapott az AB judikatúrájában kitüntetett szerepet. A „jogállami forradalom" időszakában nagy jelentősége volt annak, hogy bárki beadvánnyal fordulhatott az AB-hoz *(actio popularis)*, és a bíróság az adott jogszabályt közvetlenül ütköztette a jogállami követelményekkel. A jogi alkotmányosság magyarországi zászlóshajója kétségtelenül az Alkotmánybíróság volt. Bevezette és döntésein keresztül intézményesítette a jogállam eszményét és gyakorlatát, összekapcsolva a közös európai alkotmányos hagyományokkal.[3]

Az Alkotmánybíróság rendszerváltáskori önértelmezése szerint az aktivizmus az adott körülmények között bizonyos mértékig elkerülhetetlen volt. Az Országgyűlés mint alkotmányozó hatalom nem volt képes korrigálni az Alkotmány ellentmondásait, vagy pótolni a hiányosságait, így az AB maradt az egyetlen olyan intézmény, amely kreatív jogértelmezéssel megoldhatta azokat a problémákat, amelyeket a szükséges politikai egyetértés hiánya miatt más módon nem lehetett megoldani. A rendszerváltoztatás forgatagában született és átmenetinek szánt alkotmány szövegét az AB tagjai közül többen kezdetben nem tartották egy olyan kiérlelt dokumentumnak, amelyen a testület jogászprofesszor tagjai ne tudnának javítani. Nem meglepő tehát az, hogy az alapító elnök egyik későbbi interjújában a következőket mondja: „A mi alkotmánybíráskodásunk a kohe-

[1] A pártállami Országgyűlés az Alkotmánybíróságról szóló törvényt a 1989. évi XXXII. számmal fogadta el, és 1989. november 23-án választotta meg az AB első öt tagját: Ádám Antalt, Kilényi Gézát, Solt Pált, Sólyom Lászlót és Zlinszky Jánost.

[2] A rendszerváltásról számos munka született. A folyamatok egyik legstrukturáltabb átfogó bemutatását lásd Bihari Mihály: *A magyar politika 1944–2004. Politikai és hatalmi viszonyok.* Budapest, Osiris, 2005. 333–413. Kevésbé a strukturális folyamatokra tekintő olvasat található: Kéri László: *A rendszerváltás krónikája, 1998–2009.* Budapest, Kossuth–Népszabadság, 2010. A közjogi fókuszú megközelítést lásd Smuk Péter: *Magyar közjog és politika 1989–2011.* Budapest, Osiris, 2011.

[3] A Európa Tanács Velencei Bizottsága a következőképpen határozta meg a jogállamiság tartalmi elemeit: 1. a törvényesség és az átlátható, számon kérhető, demokratikus jogalkotás biztosítása, 2. a jogbiztonság érvényesítése, 3. az önkényesség tilalma, 4. a független és pártatlan bírói szervekhez fordulás joga, 5. az emberi jogok tisztelete, 6. a diszkrimináció tilalma és a törvény előtti egyenlőség elve. In *CDL-AD(2011) 003rev Report on rule of law- Adopted by Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25–26 March 2011).*

rencia érdekében – éppen a »nehéz esetekben« – az alkotmányírás határán mozog, ezt soha nem tagadtam."[4]

Az AB működését a Parlamenttel való folyamatos konfliktusok jellemezték. A bíróság a maga szerepfelfogását, komoly belső vitákat követően úgy alakította ki, hogy az alkotmánybíróság a többségi uralom valóságos ellensúlyaként kell, hogy működjön. Elismerte maga fölött az alkotmányt, mint abszolút mércét, amelynek a megalkotása a parlament kezében van. Az AB többsége egészen 2011-ig kitartott amellett, hogy az alkotmánymódosítások alkotmányosságának tartalmi szempontból történő vizsgálatára nem tart igényt, bár – hangzott a halk ellenérv – „elvileg meg lehetne indokolni". A kétharmados többséggel rendelkező Horn-kormány idején nem az alkotmányellenes alkotmánymódosítás értelmezése, hanem a Bokros-csomag alkotmányos vétójának kezelése, illetve egy új alkotmány elkészítése tartotta lázban a kormányzó erőket. Már ebben az időszakban is élénk viták folytak arról, hogy a népképviseleti elvre épülő parlamenti szupremácia vagy az alapjogok védelmét biztosító alkotmányos kontroll legyen a meghatározó rendező elve a közjogi viszonyoknak. Ezek a viták éleződtek ki az alkotmányozó többséggel rendelkező második Orbán-kormány időszakában.

3. A PARLAMENTI SZUPREMÁCIA ELVÉNEK GYŐZELME

A 2010-es választásokat követően alkotmányozó hatalommal rendelkező parlamenti többség közjogi aktivitását övező viták hátterében kimondva-kimondatlanul az a kérdés húzódik meg, hogy évtizedekkel a rendszerváltoztatás után eljött-e az ideje a túlzott hatalomra szert tett AB kompetenciája visszaszorításának. A nemzeti-konzervatív oldalhoz eszmeileg közel álló elemzők visszatérő-

[4] A „nehéz eseteknél" a bíró erkölcsi felfogása jut szerephez. Sólyom Lászlóval, az Alkotmánybíróság elnökével Tóth Gábor Attila beszélget. *Fundamentum* 1997/1.

en hangoztatták írásaikban, „ami a jogállam javára végbement a többpárti parlamentarizmus visszaszorításával, az ma már a demokrácia félig-meddig megfojtásaként értékelhető".[5] Úgy vélték, hogy az alkotmányos berendezkedésen belül súlyos torzulások történtek, jelentős mértékben korlátozva a kormányok cselekvőképességét. Ezért vissza kell metszeni a hatalommegosztás túlzásait, helyre kell állítani a választott parlament szupremáciáját, erős államot és hatékony közigazgatást kell építeni. Számos javaslatot fogalmaztak meg az alkotmányjogi rendszer átalakítására és az új alkotmány szabályozási innovációira.[6] A magyar kormányt ért európai támadások hátterében a kormányfő azon törekvése állt, hogy a politikai kérdéseket repolitizálja, és a többségi választói felhatalmazást érvényesítse. Ez szembement az uniós politika legfőbb áramlatával, a politikai kérdések eljogiasításával, vagyis a problémák jogi/bírósági úton történő megoldásával. „Az emberi jogi gondolkodás extrém dominanciájával és a többségi elv érvényesítésének egyértelmű korlátozásával jellemezhető európai politika élesen szemben áll az egyetlen párt alkotta parlamenti többség teljes szuverenitásán alapuló elvvel."[7] Valójában a politikai konstitucionalizmus fundamentális tartópillérét ez az argumentáció adja.

[5] Pokol Béla szerint „Hiába kerül hatalomra az elsöpört korábbi kormánytöbbség helyett a társadalom változtatási akaratának megvalósítására akármilyen nagy törvényhozási többség, gúzsba van kötve a törvényhozás terén egy kb. húszezer oldalas alkotmánybírósági döntésgyűjtemény részletes előírásai által, melyek ráadásul sokféleképpen értelmezhetők, így soha nem lehet biztos egy kormánytöbbség, hogy meg tudja valósítani akaratát." Pokol Béla: Demokrácia, hatalommegosztás és az állam cselekvőképessége. In: Simon János (szerk.): *Húsz éve szabadon Közép-Európában. Demokrácia, politika, jog.* Budapest, Konrad Adenauer Alapítvány, 2011, 451.

[6] A már említett tanulmányában Pokol Béla javaslatot tesz az alkotmányos alapjogok és kötelezettségek pontosabb normatív tartalmára, az AB jogkörének és működésének jelentős átalakítására, a bírói szervezeti hierarchia és bírói kinevezési rendszer átgondolására, valamint az új alkotmány értelmezésének olyan garanciáira, amelyek kordába szorítják a „láthatatlan alkotmány" alkalmazását. Pokol: i. m. 32. lbj., 453–455.

[7] Pócza Kálmán: Alkotmányozás Magyarországon és az Egyesült Királyságban. *Kommentár* 2012/5.

A „fülkeforradalom" tehát a politikai alkotmányosság győzelmét hozta. Az alkotmánybírósági aktivizmust felváltotta a kétharmados többségen alapuló (*super majority*), parlamenti szupremáciára épülő aktivizmus. Az alkotmányozó többség, még a választások évében – az Alaptörvény előkészítésével párhuzamosan – kilenc alkalommal módosította az Alkotmányt, radikálisan átalakítva a magyar államberendezkedés szerkezetét.[8] A módosítások hatalompolitikai és szimbolikus célokat szolgáltak, erőteljes hangsúlyeltolódást idéztek elő a hatalommegosztás rendszerében, és delegitimálták az 1989-es Alkotmányt.

A hatalommegosztás új rendszerében a legélesebb konfliktusok az Alkotmánybíróság az alkotmányozó hatalom mezében fellépő, a törvényhozó hatalommal szorosan összenőtt kormányzati főhatalom között alakultak ki. Az Alaptörvény készítői szándékaik szerint „gránitszilárdságú" alkotmányt szerettek volna létrehozni. A „forradalmi jogalkotás" demokratikus és szakmai deficitjei, az Alkotmánybíróság „parttalan jogászkodása" és a Velencei Bizottság mögé búvt „globalista körök ármánykodása" arra kényszerítette az alkotmányozó többséget, hogy többszöri módosításokkal a politikai kihívásokhoz igazítsa az új Alaptörvény szövegét. A negyedik alkotmánymódosítás után már nem az alkotmányos konfliktusok uralták a politikai napirendet.

[8] A módosítások lényegi elemei: az első módosítás az országgyűlési képviselők számának radikális csökkentését irányozta elő, bevezette a miniszterelnök-helyettes intézményét, és megteremtette a kormánytisztviselői státuszt. A második lehetővé tette, hogy önkormányzati képviselői státusszal nem rendelkező személyt is alpolgármesterré választhassanak. A harmadik megváltoztatta az alkotmánybírákat jelölő testület összetételét. A negyedik a közszolgálati média rendszerét alakította át. Az ötödik a bírósági titkárok döntési hatáskörrel való felruházást tette lehetővé. A hatodik a nagy politikai vihart kavart végkielégítések visszamenőleges megadóztatásának a feltételeit teremtette meg. A hetedik a jogalkotási törvény megsemmisítése okán szükségessé vált változtatások végrehajtását szolgálta, többek között az ügyészségi törvényt is átalakítva. A hetedik beemelte a PSZÁF felügyeletét, valamint a kormánymegbízotti intézményt az alkotmányba. A nyolcadik az AB jogköreit korlátozta a gazdasági tárgyú törvények tekintetében. A kilencedik beépítette az Alkotmány szövegébe az NMHH intézményét, melynek elnökét kilenc évre a miniszterelnök nevezi ki. A kilencből hat alkotmánymódosítás egyéni képviselői indítványra történt!

4. Hatalmi átrendeződés az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság között az Alaptörvény elfogadást követően

4.1. Court packing?

Az Alaptörvény a korábbi alkotmánnyal ellentétben deklarálja a hatalommegosztás elvét: „A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén működik" [C) cikk (1) bekezdés]. Az új szabályozás – szemben a korábbi feltételezésekkel és az eseti bizottság koncepciójával – nemcsak a köztársasági államformát őrizte meg, hanem a kormányzati rendszerben sem valósított meg radikálisabb változtatásokat.

A legjelentősebb változások az Alkotmánybíróságnak a hatalommegosztás rendszerében elfoglalt helyet illetően következtek be. A 2010–2011-es alkotmánymódosításokkal domináns szerepet biztosított magának a kormánytöbbség az alkotmánybírák kiválasztásában, korlátozta az AB jogkörét a gazdasági alkotmányosság területén, a parlament kompetenciájába vonta a testület elnökének megválasztását, és 15 főre emelte az alkotmánybírák számát.

Mindezek a lépések nem akadályozták meg az Alkotmánybíróságot abban, hogy politikailag is érzékeny ügyekben, a jogállami normák szerinti döntéseket hozzon. 2011 decemberében megsemmisítette a médiatörvény néhány rendelkezését.[9] A következő évben állást foglalt abban, hogy újabb ügyekben milyen feltételek mellett használhatja fel azokat az érveket, amelyeket az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott határozataiban kifejtett,[10] alkotmányellenesnek találta a bírák 62 éves korban történő „nyugdíjazását",[11]

[9] A döntéssel az AB kivonta a médiatörvény hatálya alól a nyomtatott és az online médiát, megszüntette a „médiabiztos" intézményét, alkotmányellenesnek ítélte az újságírói forrásvédelem szabályozást, és részlegesen korlátozta az NMHH nyomozati jogkörét.

[10] 22/2012. (V. 11.) AB határozat.

[11] 33/2012. (VII. 4.) AB határozat.

megsemmisítette a hajléktalanság kriminalizálását megalapozó szabályozást,[12] majd pedig a családvédelmi törvény felülvizsgálata során túl szűknek minősítette a törvény által használt család fogalmát.[13] Az AB döntései világosan mutatták, hogy működik a jogállami intézményrendszer, a fideszes többségűnek tartott testület képes ellátni a törvényhozás és kormányzat alkotmányos ellenőrzést.

4.2. Az *alkotmányellenes alkotmánymódosítások problémája*

A Parlament és az Alkotmánybíróság közötti feszültség kiéleződésére 2012–2013 fordulóján került sor, amikor az AB részlegesen megsemmisítette az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseit,[14] majd ezt követően a köztársasági elnök előzetes normakontrolljának eleget téve alkotmányellenesnek minősítette a választási eljárási törvény számos rendelkezését.[15] A két határozat összefüggött egymással, hiszen a választási névjegyzékbe való feliratkozás intézményét (előzetes regisztráció) az Alaptörvény második módosítása az átmeneti rendelkezések körébe emelte, s így a részleges megsemmisítés lehetőséget teremtett a regisztráció alkotmányossági vizsgálatára.[16] Az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseiről szóló határozat vitája során a testület olyan súlyú kérdésekkel találta szembe magát, mint hogy van-e kompetenciája az Alaptörvény és annak módosításai felülvizsgálatára, illetve az átmeneti rendelkezéseket milyen jogforrási

[12] 38/2012. (XI. 14.) AB határozat.
[13] 43/2012. (XII. 20.) AB határozat.
[14] 45/2012. (XII. 29.) AB határozat.
[15] 1/2013. (I. 7.) AB határozat.
[16] Az AB számára 30 nap áll rendelkezésre az előzetes normakontroll elbírálására. A karácsonyi és újévi ünnepek miatt ez az idő felére szűkült, és előkérdésként az átmeneti rendelkezések alkotmányjogi megítéléséről mindenképpen dönteni kellett. A kormánypárti politikusok konspirációs teóriákat gyártottak: „Túl nagy rosszindulat kell ahhoz, hogy úgy lássam: azért semmisítette meg az Alkotmánybíróság az átmeneti rendelkezéseket, hogy kirúgja a választási regisztráció alkotmányos lábát" (Kövér László *Heti Válasz* interjú).

kategóriába sorolja. Az AB töretlen gyakorlata az volt, hogy az alkotmány szövegét nem vizsgálhatja, viszont nem zár ki olyan vizsgálatot, amelyben a módosítás közjogi érvényessége vitatott.

Az Alkotmánybíróság az átmenti rendelkezések vizsgálatának a lehetőségét arra alapozta, hogy az alkotmányozó hatalom az Alaptörvény elfogadásával egy stabil, időtálló és egységes jogi dokumentumot kívánt létrehozni, definiálva annak tárgyköreit, tartalmát és szerkezetét. A testület úgy foglalt állást, hogy az Alaptörvényből levezethető kritériumok alapján a jogforrási hierarchia élén csak egyetlen jogszabály állhat. Az átmeneti rendelkezések ezt az egységet bontják meg, mivel több olyan állandó jellegű előírást akarnak a legmagasabb szintre emelni, amelyek nem épültek be az Alaptörvény szövegébe. Alkotmányos jogbizonytalanságot okozhat az, ha a hatályos Alaptörvény tartalma, terjedelme bizonytalan vagy többféleképpen határozható meg. „Az Alkotmánybíróságnak alaptörvényi kötelezettsége vizsgálni mindazon jogszabályokat, amelyek megbontják a jogrendszer belső egységét, kiemelten is azokat, amelyek magának az Alaptörvénynek az egységét sértik meg. Az Alkotmánybíróságnak tehát nemcsak joga, hanem alaptörvényi kötelezettsége is az, hogy megvédje az Alaptörvényt minden olyan jogalkotói döntéssel szemben – eredjen az akár az Országgyűlés kétharmados többségétől –, amely akadályozná, lerontaná az Alaptörvényben foglalt rendelkezések érvényesítését, bizonytalanná tenné az Alaptörvény jogi tartalmát és terjedelmét, a jogforrási hierarchiában elfoglalt helyét, valamint az Alaptörvény, mint alkotmányossági mérce tartalmát. Az Alkotmánybíróság alaptörvény-védelmi szerepe magában foglalja azt a kötelességét, hogy az Alaptörvényt egyetlen és egységes dokumentumként védje..."[17]

Az AB világossá tette, hogy beépülés (inkorporáció) nélkül egyetlen rendelkezés sem válhat az Alaptörvény részévé. A „beépülési parancs" azt is jelenti, hogy a módosítások nem eredményezhetnek feloldhatatlan ellentmondást az Alaptörvény normái

[17] 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás [82].

között. Az AB határozata kimondta, hogy „[a]dott esetben az Alkotmánybíróság a demokratikus jogállam alkotmányos tartalmi követelményeinek, garanciáinak és értékeinek a töretlen érvényesülését, alkotmányba foglalását is vizsgálhatja".[18] A határozat többségi indoklása nyitva hagyta a lehetőséget az alkotmánymódosítások tartalmi vizsgálatára is. Ezzel a két döntéssel valamiféle egyensúlyi helyzet jött volna létre a hatalommegosztás rendszerében a politikai alkotmányosság és a jogi alkotmányosság erői között. Az alkotmányozó többség azonban úgy vélte, hogy az Alkotmánybíróság átlépte a Rubicont, alapvető politikai érdekeit sértette meg a választói felhatalmazással rendelkező parlamenti többségnek. A választási regisztráció kérdésében visszavonulót fújt, az alkotmánymódosítás ügyben pedig kiásta a csatabárdot.

A negyedik módosítás nem csupán a formai okból megsemmisített átmeneti rendelkezések többségét inkorporálta az Alaptörvénybe, hanem számos olyan rendelkezést is beemelt, amelynek az Alkotmánybíróság már érdemi vizsgálat során megállapította az alaptörvény-ellenességét. Minden korábbinál erőteljesebben átrendezte a hatalmi ágak közötti súlypontokat, valamiféle kalodába próbálva zárni a taláros testületet. Közvetetten eltiltotta az AB-t az Alaptörvény tartalmi felülvizsgálatától, viszont eljárásjogi sérelem esetén kifejezetten lehetővé tette az alkotmánymódosítás kontrollját. Deklarálta az indítványhoz kötöttséget, előírva, hogy csak szoros összefüggés esetén terjeszthető ki az AB a felülvizsgálatot, hatályon kívül helyezte az AB korábbi döntéseit, de nem zárta ki, hogy a testület azokkal megegyező következtetésre jusson. Szoros határidőt szabott a bírói kezdeményezések alkotmányos felülvizsgálatára, és megteremtette az AB eljárásának részleges nyilvánosságát. A negyedik alkotmánymódosítást éles politikai viták kísérték, többen a hatalommegosztás végét vizionálták, az Európa Tanácsban pedig az uniós jog megsértése miatt szankciókat követeltek Magyarország ellen.

[18] A határozatot az AB dr. Holló András és dr. Stumpf István alkotmánybírók párhuzamos indoklásával, valamint dr. Balsai István, dr. Dienes-Oehm Egon, dr. Lenkovics Barna, dr. Szalay Péter és dr. Szívós Mária alkotmánybírók különvéleményével fogadta el.

Az Alaptörvény negyedik módosításával az a jogállamfelfogás nyert alkotmányos megerősítést, amely szerint demokráciában egyetlen alkotmányozó hatalom a nép által választott Országgyűlés, amely választásokon mandátumot nyert képviselői útján rögzített eljárási szabályok alkalmazásával gyakorolja ezt a jogát, és ennek a jogának a gyakorlásában semmiféle korlátot nem ismer el. Az Alkotmánybíróság vizsgálhatja az alkotmánymódosítás alkotmányosságát, de csupán eljárási szempontból. Vagyis ha a népszuverenitás legfőbb letéteményese, az alkotmányozó többséggel rendelkező parlament úgy ítéli meg, hogy az AB „rossz" döntést hozott, akkor alkotmánymódosító hatalmával élve „felülírhatja" a bíróság döntését azzal, hogy az Alaptörvény részévé teszi az alkotmányellenessé nyilvánított szabályt. A politikai konstitucionalizmus hívei úgy vélik, hogy a demokratikus felhatalmazással rendelkező törvényhozók sokkal alkalmasabbak és nagyobb legitimációval rendelkeznek az „észszerű véleménykülönbségek" okozta problémák megoldására. A bírák antidemokratikus módon, a többségi vélemény figyelmen kívül hagyásával olyan kisebbségi véleményeket érvényesítenek, amelyek nem élveznek széles körű támogatást a politikai közösségben. Felfogásuk szerint az alkotmány lényegét nem azok a korlátok adják, amelyeket az emberi jogi katalógus révén a politikai döntéshozókra kényszerít az alkotmányos szabályozás, hanem a demokratikus döntéshozatal, amely a választott politikusok kezében tartja a végső döntési kompetenciákat. Ami pedig a hatalommegosztást illeti, a fékeket és ellensúlyokat nem az intézményi vétószereplők (pl. az alkotmánybíróság) jelentik, hanem a szabad választásokon zajló pártverseny és a parlamenti váltógazdaság lehetősége.[19]

[19] Pokol Béla egy nemrég megjelent tanulmányában nemzetközi dimenzióval egészíti ki a politikai konstitucionalisták érveit. „[a] strasbourgi EJEB döntései és a globális alkotmány – tanácsadó szervek előírásai és az alkotmányjogiasított »általános« nemzetközi jog alapján magát az alkotmányt, az alkotmánymódosítást és az alkotmányozó hatalmat is ellenőrzés alá vonják. Ezzel bezárulna a kör, és ezzel

Az alkotmányozó hatalom az alkotmány elfogadásának pillanatáig elvileg valóban korlátlan, de a gyakorlatban tekintettel kell lennie a nemzetközi *ius cogens*re, az elfogadás formális eljárási szabályaira, valamint az alkotmány integritására is (nem építhet be olyan szabályt, amely az alkotmány többi rendelkezésével feloldhatatlan ellentmondásban van). Mivel az Alaptörvény nem tesz különbséget az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom között, a jelenlegi kétharmados többséggel rendelkező kormányzati hatalom úgy véli, hogy alkotmánymódosító aktusainak sincsenek korlátai.

Demokratikus jogállamban nem létezhet korlátozhatatlan hatalom, így az alkotmánymódosító hatalom sem az, hiszen – a már említett korlátokon túl – köti őt a hatályos alkotmány, az Alaptörvény normarendszere. Az Alaptörvény létrehozta a hatalommegosztás alkotmányos rendjét, melyben az Alkotmánybíróságnak mint az Alaptörvény legfőbb védelmezőjének alaptörvényi kötelezettsége, hogy a jogszabályi hierarchia csúcsán álló norma érvényesülésének korlátozásával, tartalmának kiüresítésével szemben fellépjen. Az Alkotmánybíróságnak érvényesítenie kell az alkotmányvédelmi funkcióját addig, ameddig ezt maga az Alaptörvény és az annak értelmezésére igénybe vehető szabályok engedik. Az alkotmánymódosítások felülvizsgálata azonban magától értetődően nem eredményezheti az alkotmányozói jogkör átvételét. Az Alkotmánybíróság ugyanis mindig köteles tiszteletben tartani az Alaptörvény rendelkezéseit, döntéseit mindenkor az Alaptörvény alapján kell meghoznia. Az Országgyűlés felelőssége, hogy az alkotmányosság már elért szintjének fenntartása érdekében az általa alkotott Alaptörvényt tiszteletben tartja-e. Az Alkotmánybíróság elvi éllel állapította meg, hogy az Alaptörvény módosításaival, kiegészítéseivel az Alaptörvény részévé váló rendelkezéseknek koherens módon kell beépülniük az Alaptörvény szerkezeti rendjébe

a szuverén állam legfőbb jellemzője, az alkotmányozó hatalom feletti rendelkezés az országon belül is megszűnne." Pokol a tanulmányának végén egy globális alkotmányoligarchia formálódásának veszélyét vizionálja. *Jogelméleti Szemle*, 2013. december.

(inkorporációs parancs). Az Alaptörvény módosításai tehát nem eredményezhetnek feloldhatatlan ellentmondást az alkotmányban. A tartalmi és szerkezeti koherencia az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó jogállami követelmény, amelyet az alkotmányozónak biztosítania kell.[20]

„Az alkotmány egységes, ellentmondásmentes jellege nem öncélú fogalmi képződmény. A hatékony alkotmánybíráskodás és ezáltal a védendő alkotmány legitimitásának is a feltétele, hogy a jogrendszer csúcsán álló jogi norma alkalmas legyen arra, hogy koherens rendszert képező alkotmánybírósági joggyakorlat alapjául szolgáljon. Megjegyzendő, hogy ezáltal az alkotmány egységének fenntartása az alkotmányozónak, illetve az alkotmány által konstituált társadalmi berendezkedésnek is érdeke. Nem lehet a jogrendszer sarokköve az, ami bizonytalan tartalma miatt nem stabil és kiszámítható. A koherencia biztosítása minden államban az alkotmánybíróságé."[21]

A jogállamnak nincs demokratikus alternatívája, és hatékony kormányzást sem lehet stabil alkotmányos alapok nélkül siker esélyével folytatni. Mint ahogy a történeti alkotmányt sem lehetett a magyar közjogi kultúrából kiiktatni, úgy az alkotmánybíróság több mint húszéves jogfejlesztő tevékenységét sem lehet kiretusálni a magyar alkotmányos kultúrából. A rendszerváltó politikai elit sem hárithatja át a saját döntés- és megegyezés képtelensége miatti felelősséget a túlzott aktivitást mutató Alkotmánybíróságra. Most pont fordított helyzettel van dolgunk, a kormánytöbbség számos olyan döntést hozott, amelyeknek a társadalmi-gazdasági következményei messzehatóak. Ezekért a felelősség őt terheli, és a választók

[20] Az AB gyakorlatát és az alkotmány egységességére vonatkozó nézeteket részletesen összefoglalom a 45/2012. (XII. 29.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indoklásomban és az Alaptörvény negyedik módosításához írt különvéleményemben.

[21] Csink Lóránt – Fröhlich Johanna: A régiek óvatossága. Megjegyzések az Alaptörvény negyedik módosításának javaslata kapcsán. *Pázmány Law Working Papers* 2013/1. 5–6.

majd döntenek arról, hogy helyesnek tartják-e ezeket az intézkedéseket. Az Alkotmánybíróságnak nincs kompetenciája a politikai döntések megítélésére, de arra van, hogy az elé kerülő ügyek alkotmányosságát elbírálja, sőt ez alaptörvényi kötelessége. Ha az alkotmányozó többség rövid távú hatalmi érdekek miatt kivonja a költségvetési és adókérdéseket az alkotmányos kontroll alól, azzal súlyos sebet ejt a jogállamiság és a gazdasági alkotmányosság testén. Amennyiben a neki nem tetsző alkotmánybírósági döntéseket rendszeresen „felül-alkotmányozással" érvényteleníti, akkor megbontja az alkotmány egységét és ellentmondásmentességét, magára vonva a visszaélésszerű alkotmányozás vádját (*„abusive constitutionalism"*).[22] A hatalommegosztás rendszerében nemcsak a hatalmi ágak elválasztásának, hanem együttműködésének az alkotmányos követelménye is érvényre kell, hogy jusson. Alkotmányozó hatalommal rendelkező parlamenti többség esetén különösen nagy felelősséget visel az egyetlen valós ellensúlyként fellépni képes Alkotmánybíróság. Konszolidált időszakban jobban kitűnik, hogy a nemzeti parlament és kormány milyen nagymértékben kell, hogy támaszkodjon az alkotmányos rend őrére, az Alkotmánybíróságra. Az alkotmányos intézmények közös érdeke – mondhatnám nemzeti érdek –, hogy az Alaptörvény mögöttes értéktartalma és normatív szabályai elnyerjék a polgárok szimpátiáját, és hajlandók legyenek a szabályokat követni. Ha a rövid távú hatalmi érdekek oltárán feláldozzuk a jogállami értékeket és az alkotmányos stabilitást, azért súlyos árat kell majd fizetnie az egész társadalomnak. A demokratikus jogállamban a hatalommegosztás nem a ki kit győz le kérdésére, hanem az alkotmányos felelősségvállalás egymást támogató és korlátozó rendszerének mibenlétére és a közjó minél teljesebb szolgálatára kell, hogy választ adjon.

[22] David Landau amerikai jogász professzor egyik legutóbbi írásában Magyarországot – Venezuela és Kolumbia mellett – hozza példaként a visszaélésszerű alkotmányosság esetére. In University of California, *Davis Law Review* vol. 47. 189–260. lawreview.law.ucdavis.edu/issues/47/1/Articles/47-1_Landau.pdf

5. Normatív és egyedi parlamenti jogi aktusok az Alkotmánybíróság előtt

5.1. Áttekintés

A parlamentek és alkotmánybíróságok viszonyának az alkotmánymódosítások felülvizsgálása melletti másik fontos vízválasztója a belső parlamenti jogi eljárások alkotmányossági-jogi kontrollja, avagy a tágabb értelemben vett házszabály-bíráskodás. A parlamenti döntések legnagyobb része – a törvények többsége – az Országgyűlésen kívüli jogalanyokra irányul; ez következik a parlament törvényhozó funkciójából is. E helyütt azonban csak a parlament önszabályozó (önigazgatási) funkciójába illeszkedő aktusokra – a házszabályi rendelkezésekre és az azokat élő joggá tevő szokásjogi jogforrásokra – koncentrálunk.

5.2. Normatív alapok

Az Alkotmánybíróság számos hatásköre közül a legfontosabbak az előzetes és utólagos normakontroll, valamint az alkotmányjogi panasz irányul a parlamenti aktusok felülvizsgálatára.

Előzetes és utólagos normakontroll tárgya lehet a parlamenti jog három legfontosabb normatív forrása: az Alaptörvény, az Országgyűlésről szóló törvény (továbbiakban: Ogytv.) és a határozati formában megjelenő – azaz nem jogszabályok, hanem a közjogi szervezetszabályozó eszközök körébe tartozó – házszabályi rendelkezések (továbbiakban: HHSz.) is. Az Alaptörvényben foglalt, az Országgyűlésre vonatkozó normák alkotmányossági kontrolljának értelemszerű korlátját jelenti az Alaptörvény negyedik módosítása óta az, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és annak módosításait tartalmilag nem vizsgálhatja, csak megalkotásukra és kihirdetésükre vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül.

A törvények, így az Ogytv. előzetes normakontrollját a parlament egyszerű többséggel vagy a köztársasági elnök kezdeményezheti. A normatív határozatok előzetes normakontrollját főszabály szerint nem ismeri a magyar jog, ekképpen a HHSz. kihirdetés előtti vizsgálatára az Abtv. külön rendelkezése alapján van lehetőség. Az indítványozói kör meghatározása azonban aligha feleltethető meg a házszabály-felülvizsgálat széles körűen elfogadott alkotmányos rendeltetésének, a kisebbségvédelemnek. Ennek oka, hogy a HHSz.-szel kapcsolatos előzetes normakontrollt a határozati javaslat előterjesztője, a Kormány vagy a házelnök javaslatára a T. Ház kezdeményezhet. Sikeres határozati javaslatot az ellenzék kis esélyel kezdeményezhet, a Kormány akaratát feltehetőleg a határozati javaslat parlamenti szavazásánál is érvényesíteni tudja, így nem érdeke az, hogy akár közvetlenül, akár a parlamenten keresztül elérje az Alkotmánybírósághoz fordulást.

Az utólagos absztrakt normakontroll kezdeményezői köre sem ellenzékbarát. Az Alaptörvény hatálybalépése előtti, *actio popularis* jelleggel indítványozható alkotmánybírósági hatáskörhöz való hozzáférés roppant módon leszűkült. Az Alaptörvényben meghatározott indítványozók közül eddig csak az ombudsman, illetve a képviselők egynegyede élt ezen jogával. A politikailag megosztott ellenzéknek tehát vagy össze kell fognia, vagy egy külső hatalmi tényező – ombudsman – támogatásában bízhat. Ilyen ellenzéki összefogásra és sikeres utólagos normakontroll-kezdeményezésre is volt már példa, ráadásul parlamenti jogi relevanciával bíró ügyben.

Az Alaptörvény hatálybalépése nemcsak az utólagos normakontroll bárki általi kezdeményezhetőségét szüntette meg, hanem lehetővé tette az addig a magyar jogrendszer számára ismeretlen közvetlen és valódi alkotmányjogi panasz előterjesztését. Mivel a parlamenti jogi aktusok rendes bíróságok előtt nem támadhatók meg, az alkotmányjogi panasztípusok közül kizárólag a közvetlen alkotmányjogi panasz bír valódi relevanciával, hiszen úgy az ún. régi típusú, mint a valódi alkotmányjogi panaszok befogadásához elengedhetetlen bírói döntés. Különösen hangsúlyossá pedig azt teszi a

közvetlen alkotmányjogi panaszt a parlamenti autonómia területén, hogy a parlamenti jog *sui generis* forrásai is tárgyát képezhetik. A parlamenti aktusok között ugyanis számos egyedi, jogalkalmazó jellegű is található – például ilyennek tekinthetők az ülésvezetési döntések, a parlamenti fegyelmi és rendészeti jogi határozatok vagy éppen a közjogi tisztségviselők mandátumával kapcsolatos döntések –, amelyek a normatív alaptörvényi előírásokat és házszabályi rendelkezéseket élő joggá teszik. Léteznek a parlamenti jognak olyan speciális forrásai is, amelyek ugyan nem alaptörvényi, jogszabályi vagy normatív határozati formát öltenek, mégis normatív jellegűek, egyedi aktusok kibocsátásának alapját képezve. Idesorolhatók a házelnöki rendelkezések vagy a házbizottsági állásfoglalások. Ezek a parlamenti szokásjog jogforrástanilag nehezen besorolható kútfői, azonban kétségtelen, hogy úgy a parlament működéséhez, mint az országgyűlési feladat- és hatáskörök gyakorlásához elengedhetetlenek a házszabályi rendelkezéseket konkretizáló, értelmező funkciójuknak köszönhetően. Minthogy e döntések értelemszerűen sem jogszabálynak, sem közjogi szervezetszabályozó eszköznek nem minősülnek, utólagos absztrakt normakontroll velük szemben nem alkalmazható, így alaptörvény-konformitásuk megkérdőjelezésének egyetlen útja az alkotmányjogi panasz benyújtása lehet.

A közvetlen alkotmányjogi panasz befogadásának szigorú feltételrendszere – különösen az előterjesztésre nyitva álló roppant rigorózus határidő – minimálisra csökkenti egy-egy parlamenti jogi panasz érdemi elbírálásának esélyét. Kiemelendő továbbá az is, hogy a parlamenti jogalkalmazás különböző aktusai – jellemzően egyedi határozatok – nem támadhatók meg az Alkotmánybíróság előtt még közvetlen alkotmányjogi panasszal sem, csak a kibocsátásuk alapját képező norma – már amennyiben az nem az Alaptörvény. Tehát a parlamenti döntések egy jelentős körével szemben nincs jogorvoslati lehetőség.

5.3. Az Alkotmánybíróság legfontosabb parlamenti jogi döntései

Az Alkotmánybíróság gyakorlatából csak a legfontosabb parlamenti jogi döntésekre fókuszálunk, de ezekből is jól kirajzolódik, hogy mennyit változott a testületnek a parlament „belső ügyeinek" befolyásolására való hajlandósága.

Az 50/2003. (XI. 5.) AB határozat alapját több indítvány képezte, ezek közül az egyik egy alkotmányjogi panasz volt, amely kifogásolta, hogy a parlamenti vizsgálóbizottsági jelentéssel szemben nem biztosított a jogalkotó jogorvoslati lehetőséget. Látszólag e helyzet megfelelt az akkor hatályos Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglaltaknak, mivel az csak bírósági, közigazgatási és más hatósági döntésekkel szemben követelte meg a jogorvoslat biztosítását. Az Alkotmány e normáját azonban kitágítóan értelmezte a testület, s megállapította a mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértést: „Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint a vizsgálatot végző országgyűlési bizottságok tevékenysége közhatalmi jogalkalmazói tevékenységnek minősül. Az e tevékenység során hozott, az állampolgárok és más személyek jogait, kötelezettségeit és jogos érdekeit érintő döntésekkel szembeni jogorvoslat követelménye az Alkotmány 57. § (5) bekezdéséből származik." Az Alkotmánybíróság tehát azzal indokolta a vizsgálóbizottság munkájának közhatalmi tevékenységnek minősítését, hogy a vizsgálóbizottság más személyek jogait, kötelezettségeit és jogos érdekeit érintő döntéseket hoz. Ebben a határozatban az Alkotmánybíróság – kiterjesztő hatáskör- és alkotmányértelmezéssel – érdemi kontrollt gyakorolt a parlamenti jog felett.

Az Alkotmánybíróság a 9/2008. (I. 31.) AB határozatban kimondta, hogy a köztársasági elnök megválasztásáról szóló határozat egyedi jellegű, amelyet e jellege miatt a testület nem vizsgálhat felül. Ebben az esetben megszorítóan értelmezte hatáskörét a testület.

A 10/2013. (IV. 25.) határozat alapjául tíz független képviselő által előterjesztett alkotmányjogi panasz szolgált, amelyben indítványozták a HHSz. frakcióalakításra vonatkozó, módosított szabályainak megsemmisítését. Arra hivatkoztak, hogy a frakcióalakítás „csengőszámának" 12-re emelése és annak előírása, hogy csak azon párt képviselői alakíthatnak frakciót, amely az előző választásokon országos listát állított és mandátumot szerzett, sérti az Alaptörvényt. Az Alkotmánybíróság azonban hangsúlyozta, hogy „az Országgyűlést nagyfokú szervezetalakítási szabadság illeti meg, melynek korlátja, hogy az Országgyűlés az Alaptörvényt köteles tiszteletben tartani". Az Országgyűlés tehát minden olyan, saját szervezetére és működésére vonatkozó kérdésben, melyet az Alaptörvény vagy törvény nem szabályoz, önállóan dönthet; e döntésekre, azaz belső szervezeti normákra vonatkozó egyetlen tartalmi követelmény, hogy azok nem lehetnek ellentétesek az Alaptörvénnyel.

A 3206/2013. (XI. 18.) AB határozat és a 2307/2013. (XI. 18.) AB határozat alapjául szolgáló indítványok fegyelmi büntetéseket kiszabó határozatokon keresztül az Ogytv. több, fegyelmi jogi rendelkezését támadták. Az Alaptörvény szerint ugyanis „[m]indenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti". Így a kérdés 10 évvel a 2003-as alkotmánybírósági határozat után – és az Alaptörvény hatálybalépése ellenére – is ugyanaz maradt: ölt-e bírósági, hatósági vagy más közigazgatási döntési formát egy országgyűlési aktus. Erre – a fegyelmi jogi döntések vonatkozásában – komolyabb mérlegelés nélkül nemmel felelt az Alkotmánybíróság: „Mivel az Országgyűlés fegyelmi döntései – amelynek alkotmányos alapját az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése teremti meg – nem minősülnek sem bírósági, sem hatósági, sem közigazgatási döntésnek, az ilyen döntésekkel szembeni jogorvoslat hiánya önmagában nem eredményez alaptörvény-ellenes helyzetet." Ezt a megállapítást szinte szó szerint ismétli meg a 3207/2013. (XI. 18.) AB határozat is. Az Országgyűlés belső szervezetalakításának szabadságához hasonlóan kezelte az Alkotmánybíróság a fegyelmi és a rendészeti jog normáinak szabályozását is: „Az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése biztosítja az Országgyűlés számára, hogy

a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott házszabályi rendelkezésekben állapítsa meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét. Az Országgyűlést nagyfokú szabadság illeti meg a házszabályi rendelkezések megalkotásakor, önszabályozási autonómiája olyan Alaptörvény által védett hatáskör, amelybe az Alkotmánybíróság csak nagyon súlyos érvek és indokok alapján, szélsőséges esetekben, közvetlen alkotmánysértés esetén avatkozhat be."

Összefoglalva megállapítható, hogy sem a normatív keretek, sem az Alkotmánybíróság gyakorlata nem az Alkotmánybíróság házszabálybírósággá válásának irányába mutat, az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság viszonyát meghatározó ezen hatásköreinek gyakorlásában az Alkotmánybíróság mérsékelt, a parlament nagyobb közjogi mozgásterét biztosító álláspontot képvisel.

6. Túl a jogi és politikai konstitucionalizmuson: az Országgyűlés és a Parlament egymásrautaltsága

6.1. A *hatalommegosztás szintváltása*

A magyar Alaptörvény elfogadását követő nagy közjogi átalakulásokat övező alkotmányos viták intenzitása mérséklődött, helyüket sokkal inkább a nemzeti szuverenitáshoz és alkotmányos identitáshoz kapcsolódó problémák vették át. Az Európai Unióhoz az ezredforduló után csatlakozott kelet-közép- európai tagállamok, kitörve a szocialista múlt – ideologikus, mindamellett – uniformizáló jellegéből, az integráció jelen fázisában kényszerülnek arra, hogy alkotmányos rendszerük identitását megformálják, felvállalják és elfogadtassák az Európai Unióval. „Az integráció korai szakaszában a tagállamok számára az uniós jog elsőbbségével szemben tanúsítandó tolerancia volt »a belépő« az egységes Európa klubjába." Jelenleg – különösen a brexit után – a klub további működése (illetve annak minősége) a tét, ezért most az Európai Unió szempontjából is

lényeges, hogy „mennyiben tartja magát az alkotmányos tolerancia elvéhez és »viseli el« a tagállamok alkotmányos identitását azért, hogy a klub továbbra is jól működhessen".[23]

Az Európai Unió ma már a jogközösség és az önálló államiság között helyezkedik el.[24] Elérte azt a kritikus tömeget, ami a tagállamokat egyre inkább arra ösztönzi, hogy ténylegesen kijelöljék saját „szuverenitásuk határait". Az Európai Unió és Magyarország jogrendszerei összekapcsolódtak. Ezen kapcsolatok fokozatos szélesedésének lehetünk tanúi. A szélesedés szükségességét hirdető ún. „integrista" nézőpont „egy – gyakran félreértett és rosszul kontextualizált, mindazonáltal objektíve fontos – »szuverenista« nézőpontból szükségessé teszi azt az egyes tagállamok számára, hogy újradefiniálják önmaguk és a nemzeti alkotmány(os rendszer) viszonyát az Európai Unióhoz".[25]

Az Európai Unió alapvetően az Európai Unió jogának primátusára épül. A primátus a gyakorlatban az elsődleges jogból, illetve az Európai Unió Bíróságának (EUB) gyakorlatából levezethető jogértelmezési és jogalkalmazási elveken (pl. *effet utile*, közösségi jog szupremáciája, közvetlen hatály és közvetlen alkalmazhatóság) alapul.[26] Ezek a szabályok és elvek mind hozzájárultak ahhoz, hogy

[23] Sulyok Márton: Nemzeti és alkotmányos identitás a nemzeti alkotmánybíróságok gyakorlatában. In *Nemzeti identitás és alkotmányos identitás az Európai Unió és a tagállamok viszonylatában*. Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Nemzetközi és Regionális Tanulmányok Intézete, Szeged, 2014, 46.

[24] Bertrand Mathieu francia jogászprofesszor könyve azon kevés könyv közé tartozik, amelyik a demokrácia és az alkotmányos jogállam legfontosabb kérdéseit „szuverenista" nézőpontból taglalja. „Nemzeti szinten egy erős, szervezett, kulturálisan homogén társadalomra van szükség. Ezzel együtt létezhet egy másik szint, amely nyitott az őt alkotó népek közötti különbségekre, amelyet a nemzeti kultúrák sokszínűsége gazdagít, és egy közös örökség hoz össze… A célnak tehát a nemzetek Európájának, nem pedig a nemzeteket helyettesítő Európának kell lennie." In Bertrand Mathieu: *A jog a demokrácia ellen?* Budapest, Századvég Kiadó, 2018, 215.

[25] Sulyok: i. m. 47.

[26] Vö. Costa/ENEL ügy, 1964. július 15., 6/641 [1]; továbbá a Bizottság Jogi Szolgálatának 2007. június 22-i véleménye.

az Európai Unió saját jogát (és ezáltal saját „énhatárait") a tagállami joggal szemben definiálni tudta. Az EUB ezzel összefüggésben azt is kinyilvánította, hogy a tagállamok nem hivatkozhatnak saját alkotmányos berendezkedésükre annak érdekében, hogy az uniós jogot szelektíven vagy diszkriminatívan alkalmazzák.

A közösségi jognak azonban vannak saját maga által meghatározott korlátai is. Egy fontos új korlátot éppen az integrációt egyébként a korábbinál szorosabbra fűző Lisszaboni Szerződés vezetett be. Az Európai Unióról szóló Szerződésnek (EUSZ) a Lisszaboni Szerződés által módosított 4. Cikk (2) bekezdése nyilvánvalóvá teszi, hogy van egy olyan védett mag, amelyet a tagállam a szuverenitása körében megőrizhet: *„[a]z Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is. Tiszteletben tartja az alapvető állami funkciókat, köztük az állam területi integritásának biztosítását, a közrend fenntartását és a nemzeti biztonság védelmét. Így különösen a nemzeti biztonság az egyes tagállamok kizárólagos feladata marad."*

A nemzeti identitásnak mind a kibontásában, mind pedig a védelmében kulcsszerepe van a tagállami parlamenteknek és a nemzeti alkotmánybíróságoknak. Együttműködésük nélkülözhetetlen a nemzeti szuverenitás és az alkotmányos identitás megvédésében. Vitás esetekben végső soron az alkotmánybíróságoknak kell tartalommal megtöltenie az alkotmányos identitás fogalmát, s aztán adott esetben azt érvényesítenie is.

Ezt a felelősségteljes értelmező tevékenységet azonban a nemzeti alkotmánybíróságoknak nem szükséges, sőt nem is célszerű teljes elszigeteltségben és csak befelé fordulva elvégezniük, hanem a tagállami alkotmánybíróságok egymás között szoros együttműködésben, illetve az EUB-val folytatott párbeszéden keresztül végezhetik a leginkább hatékonyan az ilyen tárgyú alkotmányértelmezést.

6.2. *Az alkotmányos identitás nyomában*

Magyarországon 1949 óta ugyan kartális alkotmány van, de az Alaptörvény visszaállította a megszakított kontinuitást. A Nemzeti Hitvallás kinyilvánítja, hogy *„[t]iszteletben tartjuk történeti alkotmányunk vívmányait és a Szent Koronát, amely megtestesíti Magyarország alkotmányos állami folytonosságát és a nemzet egységét"*. Az Alaptörvény tételes szabálya ennél konkrétabb szerepet is szán a történeti alkotmányunknak. Az R) cikk (3) bekezdése szerint ugyanis *„[a]z Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni"*.

Deák Ferenc szerint „Alkotmányunk történelmi alkotmány, nem egyszerre készült, hanem a nemzet életéből fejlődött ki, s a nemzet szükségeihez és a kor igényeihez képest [...] lényegében és formában, időnként változásokon ment keresztül".[27] A magyar történelmi alkotmány tehát élő valóság, organikusan fejlődik, ugyanakkor nemzedékeken átívelő, viszonylagos stabilitást is hivatott adni a közösségnek: „mi a magyar alkotmányt, mely fokonkint fejlődött ki a nemzet életéből, mint századok művét vettük által őseinktől, s kötelességünk azt, a lehetőségig állandóul biztosítva adni át utódainknak; kötelességünk oly biztosítékról gondoskodni, mely ne csak egyes halandónak életére legyen szorítva, hanem kiterjedjen, s mint erős jogalap, ingatlanul átszálljon maradékról maradékra."[28]

A deáki hagyomány úgy beszél az alkotmányról, mint identitásképző dokumentumról. Ha az alkotmányra úgy tekintettünk, mint „a nemzet személyi igazolványára", akkor az Alaptörvény egyik legfontosabb feladata éppen az, hogy a korábbi neutrális szöveghez ké-

[27] Deák Ferenc: Adalék a magyar közjoghoz – Észrevételek Lustkandl Venczel munkájára: „Das ungarisch-österreichische Staatsrecht". A magyar közjog történelmének szempontjából. Pest, kiadja Pfeifer Ferdinánd, 1865, 88.

[28] Március 14-én Deák Ferenc által a képviselőház elé terjesztett válaszfelirati javaslat a legmagasabb királyi leiratra. In Farkas Albert (szerk.): Országgyülési emlékkönyv, 1866, 1867. Pest, kiadja Heckenast Gusztáv, 1867, 227.

pest értelmezési háttérként deklarálja a történeti alkotmány vívmányait.

De mi minősül a történeti alkotmányon belül vívmánynak? Egy jogtudományi megközelítés a fogalmat úgy elemzi, hogy „[a] vívmány kifejezés jelentése küzdelemmel, hosszú fáradozással elért eredmény, tehát szerves fejlődés eredménye", de közben rámutat, hogy „azonban attól nem válik valami feltétlenül a történeti alkotmány vívmányává, hogy a történeti alkotmány szerves részét képezi, mivel ebben az esetben túl széles lenne a kör, amely a történeti alkotmány vívmányai közé tartozik".[29] Az Alkotmánybíróság nem definiálta a fogalmat általános jelleggel, de egyes határozataiban bizonyos jogintézményeket – így a bírói függetlenséget, vallásszabadságot és a sajtószabadságot – a történeti alkotmány vívmányai közé sorolta. Az Alaptörvény tételes rendelkezéseiből [B) és C) cikk], valamint a Nemzeti Hitvallásnak a Szent Koronát nevesítő, már idézett részletéből kiindulva alappal vethető fel, hogy a hatalommegosztás, a jogállamiság és a népszuverenitás is besorolhatóak ebbe a körbe, a Szent Korona-tan ugyanis ezek korabeli megnyilvánulásának is tekinthető.[30]

A nemzeti (alkotmányos) identitás kibontakoztatása az első fontos mérföldkő az Alkotmánybíróság 22/2016. (XII. 5.) AB határozata, amelyben a testület értelmezte az Alaptörvénynek az ún. „Uniós klauzuláját". Az E) cikk (2) bekezdésébe foglalt klauzula szerint *„Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja"*. A határozat indokolása tisztázza, hogy *„[a] magyar Alkotmánybíróság az alkotmányos identitás fogalma alatt Magyarország alkotmányos önazonosságát érti"*. A döntés pedig határozottan rendelkezett róla, hogy *„[a]z Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során, erre irányuló indítvány alapján vizsgálhatja, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésén alapuló közös hatáskörgyakorlás sérti-e az emberi méltóságot, más alapvető jogot, vagy Magyarország szuverenitását, illetve történeti alkotmányán alapuló önazonosságát"*. Az alkotmányos identitás tartalmával kapcsolatban az indokolás előirányozta, hogy azt *„az Alaptörvény egésze, illetve egyes rendelkezései alapján, az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése szerint azok céljával, a Nemzeti Hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban, esetről-esetre bontja ki"*. Az Alkotmánybíróság tehát ebben a határozatában kifejezésre juttatta egyrészt azt, hogy az alkotmányos identitás az uniós hatáskörgyakorlás korlátja lehet. Másrészt azt is, hogy jogot formál a magyar alkotmányos identitás tartalmának értelmezéssel történő megállapítására. Harmadrészt kiderül a fenti formulából, hogy az értelmezés során a testület figyelembe fogja venni a történeti dimenziót. Az Alkotmánybíróság ezzel a döntésével valójában három felülvizsgálati lehetőséget teremtett meg: az alapjogi fenntartás tesztjét, a szuverenitáskontrollt és az identitáskontrollt. A határozatot ért kritikák[31] felróják az AB-nak, hogy nem ment elég messze, és csak a sikertelen hetedik alkotmánymódosítás szimbolikus pótlására törekedett. A taláros testület természetesen nem vehette át az alkotmányozó hatalom szerepét, és textuális háttér hiányában nem terjeszkedhetett túl a hatáskörén.

A 2018-as választásokon kormányzó pártok (Fidesz–KDNP) újra alkotmányozó többséghez jutottak a parlamentben, így sikerült elfogadniuk az Alaptörvény hetedik módosítását.[32] A módosítás bele-

[29] Sulyok: i. m. 33.

[30] Stumpf, Istvan: Constitutional Identity and the Scope of the (Administrativ) Implementation of European Decisions. In uő: *Reinventing Government. Constitutional Changes in Hungary*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2017, 172–173.

[31] A határozat részletes elemzését és kritikáját lásd Drinóczi Tímea (2017): A 22/2016. (XII. 5.) AB határozat: mit (nem) tartalmaz és mi következik belőle – Az identitásvizsgálat és az *ultra vires* közös hatáskörgyakorlás összehasonlító elemzésben. *MTA Working Law Papers* 2017/1.

[32] Magyarország Alaptörvénye.
Nemzeti Hitvallás „Valljuk, hogy a történeti alkotmányunkban gyökerező önazonosságunk védelmezése az állam alapvető kötelessége."

foglalta a szövegbe az alkotmányos identitás fogalmát, amely a történeti alkotmányban gyökerezik, és amelynek a védelme minden állami szerv kötelessége. Az E) cikk második bekezdésében kijelölte a nemzeti szuverenitás azon elidegeníthetetlen elemeit, amelyek az Európai Unió intézményei számára is korlátokat jelentenek. Erre az alkotmányos háttérre épült az Alkotmánybíróságnak a Kormány alkotmányértelmezéssel kapcsolatos kérdésében hozott határozata.[33] Az alkotmányértelmezés továbbfejlesztve a korábbi döntését kimondta, hogy az uniós jog magyarországi alkalmazhatóságának alapja a magyar alkotmány. Az AB az alaptörvény-értelmezés során tekintettel van az EU-tagsággal együtt járó, valamint Magyarországot nemzetközi szerződések alapján terhelő kötelezettségekre, de az AB alaptörvény-értelmezését egyetlen más szerv sem ronthatja le. Mivel az Alaptörvény alkotmányos kötelezettséggé teszi az uniós jognak való megfelelést, az esetleges ellentmondások feloldására az alkotmányos párbeszéd révén kell törekedni. A magyar Alaptörvény autentikus értelmezése azonban a magyar Alkotmánybíróság feladata, és ezt minden szervnek, intézménynek tiszteletben kell tartania.

A Nemzeti Hitvallás szerint *„Büszkék vagyunk arra, hogy Szent István királyunk ezer évvel ezelőtt szilárd alapokra helyezte a magyar államot, és hazánkat a keresztény Európa részévé tette"*. Szent István király ezer éve hozott egy döntést, és az Alaptörvény ezzel a döntéssel

E) cikk

(2) Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja. Az e bekezdés szerinti hatáskörgyakorlásnak összhangban kell állnia az Alaptörvényben foglalt alapvető jogokkal és szabadságokkal, továbbá nem korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát.

R) cikk

„(4) Magyarország alkotmányos önazonosságának és keresztény kultúrájának védelme az állam minden szervének kötelessége."

[33] 2/2019. (III. 5.) AB határozat.

vállal kontinuitást. A kontinuitás túl is megy a szimbolikus szinten, hiszen az E) cikk (1) bekezdése azt is rögzíti, hogy *„Magyarország az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében"*.

Magyarország alkotmányos identitásának tehát része az európai identitás is.

Ennek az identitásnak a nemzetünk számára történő megőrzése és védelme mellett mind a Parlamentnek, mind pedig az AB-nak azon kell munkálkodnia, hogy identitásunkkal gazdagíthassuk a közös európai identitást is.

SZTE Klebelsberg Könyvtár SZEGED

MÉSZÁROS LAJOS*

A PARLAMENT ÉS AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG VISZONYÁNAK ALAPJAI SZLOVÁKIÁBAN

BEVEZETŐ

A parlamentek és az alkotmánybíróságok közti viszonyrendszer feltárása mindig időszerű téma, és nem korlátozódik csupán a magyarországi, illetve szerbiai, romániai vagy szlovákiai viszonyokkal kapcsolatos diskurzusra, hanem interdiszciplináris, vagy ha úgy tetszik, globális jellege van. Nyugat-Európában a második világháború befejezését követően ezen viszonyrendszer különböző szintjéről folyamatos a diskurzus, de természetesen az USA-ban a téma még régebben foglalkoztatja az alkotmányjoggal foglalkozó kutatókat, a jogelmélet és jogfilozófia teoretikusait, de a gyakorló jogászokat is, leginkább a parlamenti képviselőket és az alkotmánybírákat. A „Parlamentarizmus Napja" konferencián az én tisztem az volt, hogy a Kassán működő Szlovák Köztársaság Alkotmánybíróságának és a pozsonyi székhelyű szlovákiai parlament, a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának kapcsolatáról, viszonyának alapjairól, annak néhány sajátosságáról szóljak az alkotmánybíró szemszögéből, az alkotmánybíró optikáján keresztül.

* Korábbi alkotmánybíró (Szlovák Köztársaság Alkotmánybírósága, a II. szenátus korábbi elnöke).

RÖVIDEN AZ ALKOTMÁNYRÓL ÉS AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁSKÖREIRŐL

A Szlovák Köztársaság alkotmányos demokrácia. Alkotmánya[1] 1993. január 1-vel lépett hatályba, az osztrák–német mintát követi, és tartalmazza az Európában elfogadott és elismert természetes alapjogok és szabadságok katalógusát. Az alapvető emberi jogokat és szabadságokat a ratifikált és a törvénytárban kihirdetett nemzetközi szerződések is garantálják, azzal, hogy előnyben részesülnek a törvényekkel szemben. Nemzeti Tanácsa, tehát a parlamentje, a Szlovák Köztársaság egyetlen alkotmányozó és törvényhozó szerve.[2]

A Szlovák Köztársaság Alkotmánybírósága az alkotmányvédelem független bírói szerve.[3] Nemzetközi összehasonlításban is rendkívül széles hatáskörökkel rendelkezik. Jogosult arra, hogy felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, alkotmányjogi (egyéni) panaszok alapján jogerős bírósági, közigazgatási, illetve közhatalmi döntéseket vizsgálhat felül és semmisíthet meg, pénzbeli elégtételt ítélhet meg annak, akinek sérültek alapjogai, továbbá az állami szervek közötti alkotmányos jogviták esetében értelmezi az alkotmányt, dönt a központi államigazgatási szervek közötti hatásköri vitákban, választási bíróságként működik, dönt a népszavazásra bocsájtható kérdésekkel kapcsolatban és a népszavazás elleni panaszok ügyében, és még további tizenöt kevésbé frekventált hatásköre van.

ABSZTRAKT NORMAKONTROLL – AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÉS A PARLAMENT HATALMI DIALÓGUSA?

Hasonlóan, mint más alkotmánybíróságok esetében, a Szlovák Köztársaság Alkotmánybíróságán is kiemelt helye van az utólagos

[1] Az SZK Alkotmányáról szóló 460/1992 alkotmánytörvény.
[2] SZK alkotmány 42. cikk.
[3] SZK alkotmány 124. cikk.

(ex post) absztrakt normakontrollnak, tehát a jogszabályok alkotmányosságának felülvizsgálatának, amelyet azonban – mivel nem létezik az úgynevezett *actio popularis* intézménye – nem kezdeményezhet bárki, illetve bármely természetes vagy jogi személy, hanem csak az alkotmányban meghatározott szervek, éspedig: a képviselők egy ötöde (minimum 30 parlamenti képviselő), a köztársasági elnök, a kormány, a legfőbb ügyész az ombudsman és a rendes bíróság bírája, ha meg van győződve arról, hogy alkotmányellenes törvényt kellene alkalmaznia. Ilyen esetben a bíróság megszakíthatja az eljárást, és az alkotmánybírósághoz fordulhat, kérve a törvény alkotmányosságának felülvizsgálatát.

Szlovákia Alkotmánybírósága a statisztikák szerint[4] évente három-négy esetben marasztalja el a parlamentet az alkotmányellenes törvények/helyek miatt. Ami az elmarasztalás formáját illeti, az alkotmánybíróság nem semmisíti meg a megtámadott normát (vagy annak részét), hanem „csupán" deklarálja a megtámadott törvény (vagy részének) alkotmányellenességét. Amennyiben az alkotmánybíróság kimondja, hogy a jogszabály (vagy a jogszabályi rész) nincs összhangban az alkotmánnyal, az ilyen jogszabályok, vagy annak részei a határozat kihirdetésének napján *hatályukat* vesztik. A parlament az alkotmánybíróság határozatának kihirdetésétől számított hat hónapon belül köteles az érintett jogszabályokat összhangba hozni az alkotmánnyal, illetve az alkotmánytörvényekkel. Amennyiben ezt nem teszi meg, az ilyen normák vagy annak részei a határozat kihirdetésétől számított hat hónap elteltével *érvényességüket* is vesztik.[5] Ha olyan jogszabályokról van szó, melyek még a volt Cseh és Szlovák Szövetségi Köztársaság idején lettek elfogadva, esetleges alkotmányellenességük kihirdetése után a kilencvenedik nap után vesztik hatályukat és érvényüket, amennyiben ezeket nem hozzák összhangba az alkotmánnyal.

[4] www.ustavnysud.sk/documents/
[5] SZK alkotmány 125. (3) cikk.

A fent leírt alkotmányi mechanizmus a parlament és az alkotmánybíróság interakcióját feltételezi, ugyanis azzal, hogy az alkotmánybíróság jogerős határozata nem semmisíti meg azonnal az alkotmányellenes törvényt, hanem időt ad a törvényhozónak, hogy reparálja az alkotmányellenes jogszabályt, a törvényhozónak lehetősége van az alkotmánnyal összhangban kijavítani a megtámadott normát. Amennyiben ez hat hónapon belül nem történik meg, az alkotmányellenes jogszabály érvényét is veszti (mint említettük, hatályát már a határozat kihirdetésének napján elveszítette), ezáltal gyakorlatilag az alkotmányellenesnek kihirdetett norma derogálódik. Az alkotmánybíróság ezen a ponton válik negatív törvényhozóvá.

A teoretikusok az említett mechanizmust kiterjesztő értelmezéssel két egyenrangú hatalmi szerv dialógus doktrínájának is szokták nevezni,[6] bár az alkotmány által feltételezett interakció gyakran nem valósul meg. A ritka kivételből azonban említésre méltó egy eset, amikor a parlament élt a hat hónap adta határidővel, és egy büntetőbíróság létrehozásáról szóló törvényt – miután azt az alkotmánybíróság alkotmányellenesnek mondta ki – „újratervezett", és új törvényt hozott annak újbóli létrehozásáról.

A korrupció visszaszorítása és a szervezett bűnözés felszámolása érdekében ugyanis a parlament 2003-ban elhatározta, hogy egy Speciális bíróságot[7] hoz létre. Ennek a büntetőbíróságnak kiemelt hatáskörébe tartozott a legsúlyosabb bűncselekmények elbírálása, illetve a közjogi személyek korrupciós ügyeinek elbírálása. A bírójelöltek a Nemzetbiztonsági Hivatal átvilágításának kellett, hogy alávessék magukat. A bírák fizetése a rendes bíróságok bírái jövedelmének hatszorosát tette ki. Parlamenti képviselők 46 tagú csoportja megtámadta a Speciális bíróságról szóló törvényt az alkotmánybíróságon, kifogásolva magát a bíróság megnevezését, állí-

[6] Tomáš Ľalík: *Ústavný súd a parlament v konštitučnej demokracii*. Wolters Kluwer, 2015, 172–173.
[7] A Speciális bíróságról szóló 458/2003 törvény.

tólagos diszkriminatív voltát, és azt, hogy bíráinak átvilágításáról a végrehajtó hatalmi ág dönt. Az alkotmánybíróság, nagyon leegyszerűsítve a „materiális jogállamiság" ürügyén (mondom én, aki csupán a törvény néhány szakaszát tartotta alkotmányellenesnek, és különvéleményt fogalmaztam meg) az egész intézmény alkotmányellenességét mondta ki.[8] A parlament azonban felismerte az alkotmánybírósági döntés beláthatatlan következményeit (a bíróság kb. 4 évig működött, nagyjából 780 ítéletet adott ki, 19 személyt életfogytiglanra ítélt), és hat hónapon belül, illetve azonnal reagált a helyzetre, a volt Speciális bíróságról az alkotmányellenes, „száraz ágakat" eltávolította (nemzetbiztonsági átvilágítás, állítólagos diszkrimináció) és Specializált bíróság megnevezéssel[9], kontinuitás klauzulával, azonos személyi összetétellel folytatódhatott már az új büntetőbíróság tevékenysége, amely a mai napig is tart.

A Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa és Alkotmánybírósága viszonyrendszerére azonban jellemzőbb az, hogy a parlament hat hónapon belül nem reagál az alkotmánybíróság döntésére, és nem hozza összhangba az érintett jogszabályokat az alkotmánnyal, és az alkotmányellenesnek deklarált jogszabály (vagy a jogszabályi rész) a hat hónap elteltével *érvényességét* is elveszti, amely a jogszabály derogációjához vezet. Nehéz ilyen esetekben a teoretikusok által említett két egyenrangú hatalmi ág dialógusdoktrínájára hivatkozni. Nem beszélve arról, hogy minimálisan egy alkalommal a parlament felülírta az alkotmánybíróság döntését alkotmánytörvénnyel.

2004-ben a parlament törvényt hozott „a titokban tartandó tények védelméről". A törvény egyik szakasza parlamenti fellebbviteli bizottságot hozott létre a fellebbezések elbírálására. Az alkotmánybíróság azonban kimondta, hogy a törvény említett szakasza alkotmányellenes,[10] mivel a parlament nem vonhatja hatáskörébe a végrehajtó hatalom adminisztratív döntéseinek a felülvizsgálatát.

[8] PL ÚS 17/2008 AB határozat.
[9] A Specializált bíróságról szóló 291/2009 törvény.
[10] PL ÚS 6/2004 AB határozat.

A parlament úgy reagált az alkotmánybíróság döntésére, hogy alkotmánytörvénybe foglalta a kifogásolt szöveget, feltehetőleg abból kiindulva, hogy az alkotmánybíróságnak nincs hatásköre az alkotmánytörvény felülvizsgálatára. Ezzel kapcsolatban megjegyezhető, hogy Szlovákia Alkotmánya ugyan nem tartalmaz ún. örökkévalósági klauzulát, de az alkotmány megváltoztathatatlan „magvát" értelmezéssel ki lehet következtetni az alkotmányból, amely az alkotmányosság etalonja lehet, és ezáltal az alkotmánytörvények felülvizsgálata sem kizárt, mint az a közelmúltban pl. az ún. *Melčák II* ügyben, Csehországban is megtörtént.

A Házszabály alkotmányos kontrollja

Szlovákia Alkotmánybíróságának alkotmányos lehetősége adott a házszabállyal kapcsolatos normakontroll megvalósításához, elsősorban azért, mert a házszabályt törvény formájában hirdetik ki. Mintegy öt esetben támadták az indítványozók, hogy a parlament megsértette a házszabályt a törvényhozási eljárásban. A legtöbbször azt kifogásolták, hogy nem voltak meg a materiális feltételei az ún. „rövidített eljárásnak". Az alkotmánybíróság azonban egy esetben sem deklarálta a legiszlatív eljárás alkotmányellenességét. Ismételten hangsúlyozta viszont, hogy érzékeli a feszültséget a demokratikus eljárások támogatásának szükségességéről az egyik oldalon, a másik oldalon viszont látja a szuverén parlament procedurális autonómiáját. Az alkotmány arról rendelkezik, hogy a parlament és bizottságai működését törvény szabályozza. Amint már említettük, a Házszabálynak Szlovákiában törvény- és nem belső jogszabály jellege van, mint az számos jogi kultúrában realitás. Ez azt is jelenti, hogy a törvényi forma megsértései olyan intenzitást is ölthetnek, amelyek már alkotmányellenesek. Ezért a törvényhozási procedúra nem állhat a normakontroll felülvizsgálatán kívül. Az alkotmány-

[11] Pl ÚS 24/09 CZ AB határozat.

bíróság a törvényhozási eljárást az állampolgársági törvénnyel kapcsoltban vizsgálta utoljára,[12] amikor is sem az előadó bíró, sem az ellenjavaslatot benyújtó bíró javaslata nem szerzett hét szavazatot, így az indítvány érdemi döntés nélkül lett elutasítva. (*Az Alkotmánybíróság teljes ülése az összes tagjának többségével határoz. Amennyiben az indítvány nem szerzi meg a teljes ülés tagjainak szavazattöbbségét, el van utasítva.*[13] Megj. *Szlovákia Alkotmánybíróságának 13 tagja van, tehát ahhoz, hogy az indítvány el legyen fogadva, legalább 7 szavazatra van szükség.*) Az előbbiekből következik, hogy a házszabállyal kapcsolatban az alkotmánybíróság leginkább a *judicial self-restrint* doktrínát túlzottan alkalmazva, normakontroll hatáskörét gyakorolva nem avatkozik bele a törvényhozási eljárásba.

Alkotmányjogi panasz és a parlament határozatai, illetve egyéb aktusai

Szlovákia Alkotmánybírósága tevékenységének súlyponti eleme a konkrét jogerős bírósági és közhatalmi döntések alkotmányosságának felülvizsgálata alkotmányjogi panasz alapján. Szlovákia Alkotmánybírósága *strasbourgi jellegű*, ez azt jelenti, hogy tevékenységének kb. 85%-át az egyéni, az alkotmányjogi panaszok elbírálása teszi ki. Témánk szempontjából felvetődik a kérdés, hogy alkotmányjogi panasszal megtámadhatók-e a parlament határozatai, illetve egyéb aktusai. A válasz igen, de hangsúlyozni kell, hogy csupán a szubjektív alkotmányos jogokat érintő parlamenti határozatokat lehet alkotmányjogi panasszal megtámadni, és nem a törvényeket. Ennek legjobb példája egy *Gaulider* nevű parlamenti képviselő esete, akit 1996-ban kizártak a parlamentből. A történet azzal kezdődött, hogy a nevezett képviselő elégedetlen volt Vladimír Mečiar pártja, a Demokratikus Szlovákiáért Mozgalom politikájával, és ezért ki-

[12] PL ÚS 11/2012 AB határozat.
[13] SZK alkotmány 131. (1) cikk.

lépett annak parlamenti klubjából, és függetlenként akarta tovább folytatni munkáját. Az akkori parlament elnöke, Ivan Gašparovič azonban kapott Gaulidertől egy levelet, amelyben a képviselő állítólag tudatta a Ház elnökével, hogy lemond képviselői mandátumáról. Gaulider tiltakozott, azt állította, hogy ő ilyen lemondólevelet soha nem írt és nem is küldött a Ház elnökének. Ennek ellenére a Ház elnöke a parlament elé terjesztette a „lemondólevelet", és a testület határozattal elfogadta, hogy a képviselő lemondott mandátumáról. Ezt a határozatot támadta meg Gaulider indítvánnyal (az alkotmányjogi panasz elődjével) és az alkotmánybíróság helyt adott panaszának,[14] kimondta, hogy a megtámadott határozattal a parlament önkényesen a jogállamiság alapelveit sértve járt el, és így sérültek Gaulider mandátuma szabad gyakorlásával kapcsolatos jogai. Az alkotmánybíróság döntése természetesen feszültséget váltott ki a parlament és az alkotmánybíróság kapcsolatában, és Gaulider csak a kormányváltás után lett kárpótolva.

Bár az alkotmányjogi panasz intézménynek érvényesítése a parlamenti döntésekkel kapcsolatban inkább kivétel, mint szabály (az alkotmánybíróság a parlament fegyelmi döntéseit nem vizsgálhatja felül), említésre méltó még az a 30 ellenzéki képviselő által egyenként az alkotmánybíróságnak 2016-ban benyújtott alkotmányjogi panasz, amely az alkotmány és a házszabálly állítólagos megsértésével kapcsolatos. 2016 nyarán ugyanis a parlament elnöke a képviselők egyötödének kérésére rendkívüli ülést hívott össze, amelynek tárgya a belügyminiszter visszahívása volt. Miután a parlament elnöke az alkotmány 83 (2.) cikke szerint (*A Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának Elnöke a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának ülését akkor is összehívja, ha azt a képviselők legalább egyötöde kéri; ilyen esetben az ülést hét napon belül hívja össze*) összehívta a parlamentet, azonban procedurális javaslatot tett, annak hosszú távú elnapolására (szeptember végéig), amelyet a parlamenti többség megszavazott. Az ellenzéki képviselők egyenként a 30 alkotmány-

[14] I. ÚS 8/1997 AB határozat.

jogi panaszban, amelyeket az alkotmánybíróság összevont, leginkább azt kifogásolta, hogy a parlamenti ülés elnapolásával sérültek a politikai véleménynyilvánításhoz való jogaik, amelyek szervesen kapcsolódnak képviselői mandátumukhoz köthető jogaikkal. Az alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszokat visszautasította, alapjában véve abból kiindulva, hogy a parlamenti képviselőknek különleges jogállásuk van, közhatalommal vannak felruházva, ezért nem alkalmazhatják az alkotmányjogi panasz intézményét, amelyek éppen a közhatalmi visszaélések orvoslására szolgálnak. A visszautasító határozat indokolásában azonban az alkotmánybíróság foglalkozott a parlamenti autonómia jellegével is, amelyről többek között megállapította:

„43. A parlament alkotmányos jogállásából, mint közvetlenül választott – egyetlen alkotmányozó és törvényhozó szerv (Kompetenz-kompetenz), annak legitimitásából, a hatalom megosztásából, a parlament további kompetenciáiból (86. cikk), és a parlamentarizmus lényegéből, tehát abból a tényből kiindulva, hogy a parlament a legmagasabb fórum, amelyen a nép, mint a hatalom forrásának képviselői vitáznak és a közösség szabályait alkotják, ezekből a tényekből következik ezen fórum bizonyos autonómiája. Ezen autonómia része a belső parlamenti processzusok, és egyáltalán a parlamenti élet bizonyos zártsága, amelynek értelme meghagyni ennek az exkluzív testület tevékenységének úgymond a belső szabadságát. A parlament tevékenységének a legszélesebb értelemben vett bírálói a választók, a rendszeresen megvalósuló választásokon, és az alkotmánybíróság feladata leginkább a törvények, mint a parlament külső megnyilvánulásainak alkotmányos felülvizsgálata."[15]

Az Alkotmánybíróság adott esetben megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz helyett a képviselőknek alkotmányértelmezési indítvánnyal (az alkotmány 83. [2.] cikke értelmezése céljából) kellett volna az alkotmánybírósághoz fordulni, amely talán az alkotmánybíróság legerősebb eszköze, hatásköre a parlamenttel szemben Szlovákiában.

[15] Rvp 12036/2016 AB határozat.

Az Alkotmánybíróság alkotmányértelmező hatásköre és a parlament

Szlovákia esetében az alkotmánybíróság *alkotmányértelmező hatásköre*[16] tartható nagyon radikális alkotmányjogi intézménynek, amellyel az alkotmánybíróság, akár az állam jellegét is megváltoztathatja, hiszen nagyon nehéz az absztrakt alkotmányértelmezés és a jogalkotás határát meghúzni. Szlovákiában tehát az alkotmánybíróság az állami szervek közötti alkotmányos jogviták esetében értelmezi az alkotmányt, és a közjogi intézmények hatásköri bíróságaként is működik. Az alkotmányértelmező hatáskörrel összefüggő két legismertebb jogeset a legfőbb ügyész és az alkotmánybírák kinevezésével kapcsolatos.

Az elmúlt évek talán legnagyobb visszhangot kiváltó alkotmányértelmezési határozata a köztársasági elnök kinevezési jogkörével kapcsolatos, aki nem nevezte ki a parlament által megválasztott legfőbbügyész-jelöltet. A köztársasági elnök az alkotmánybírósághoz fordult, hogy értelmezze, elutasíthatja-e a legfőbb ügyész kinevezésére tett parlamenti javaslatot, ha észleli, hogy a kinevezéshez megkívánt jogi feltételek fennállnak ugyan, de a jelölt személyi integritásával kapcsolatban aggályok merülnek fel. Más szóval, az alkotmányértelmezés tárgya az volt, hogy az említett kinevezésnél, van-e a köztársasági elnöknek diszkréciós, mérlegelési joga a törvényi feltételek vizsgálatán kívül. Az alkotmánybíróság úgy döntött, hogy a köztársasági elnök vizsgálhatja a jelölt személyi integritását is,[17] aminek alapján Ivan Gašparovič köztársasági elnök megtagadta Jozef Čentéš kinevezését. A testület többsége viszonylag széles körű mérlegelési joggal ruházta fel a köztársasági elnököt, amellyel különvéleményem és a szakmai kritika szerint is a prezidenciális köztársaság irányába mozdította ki a Szlovák Köztársaságot.

[16] SZK alkotmány 128. cikk.
[17] PL ÚS 4/2012 AB határozat.

Andrej Kiska köztársasági elnök később szintén az alkotmánybírósághoz fordult, hogy értelmezési jogkörén belül foglaljon állást abban a kérdésben, hogy a legfőbb ügyésszel kapcsolatos értelmezése alkalmazható-e az alkotmánybíró-jelöltekre is. Ezzel kapcsolatban érdemes megjegyezni, hogy Szlovákiában a parlament választ két jelöltet, és fölkínálja a köztársasági elnöknek, aki a két jelöltből kinevezi az egyiket alkotmánybírónak. Szlovákia Alkotmánya eléggé mélyen még a föderális, szövetségi alkotmányban gyökerezik, ezzel magyarázható, hogy a parlament egy hellyre két jelöltet választ. A volt föderális Csehszlovákiában ugyanis állami, illetve magas közjogi funkciók betöltésénél a *paritás elve* követelmény volt, hogy ha pl. az alkotmánybíróság elnöke szlovák volt, a helyettese cseh kellett, hogy legyen. Ami a köztársasági elnök említett alkotmányértelmezési javaslatát illeti, el lett utasítva,[18] mivel az indítvány nem szerzett hét szavazatot. Az elutasító határozat indokolásába azonban bekerültek olyan érvek is, hogy adott esetben nemmel kell válaszolni, többek között azért, mert a köztársasági elnök ebben az esetben két jelöltből nevez ki egyet. Különvéleményemben ebben az esetben kifejtettem azt is, hogy ha már a többség meghozta a Čentés-ügyben aggályos határozatát, a jogeset kötelez, tehát hasonlóan kell eljárni az alkotmánybíróságra jelöltek esetében is.

Befejezés

Amint az a fent leírtakból is kitűnhet, az alkotmánybíróság és a parlament viszonyrendszere Szlovákiában is sokrétű és sokszínű, miközben nyilvánvaló, hogy az alkotmánybíróság az alkotmányos demokráciában a parlament korlátja, amennyiben alkotmányos mederbe kell, hogy szorítsa a törvényhozó tevékenységét, de ezáltal segítője is a jogállamiság megvalósításában. Az alkotmánybíróság „negatív törvényhozó" a „pozitív törvényhozó" parlamenttel szemben, de csupán ebben a két közhatalmi szerv interakciója nem merül ki. Mivel a parlament választja az alkotmánybíró-jelölteket (és a köztársasági elnök nevezi ki őket), jelentős befolyása van annak irányultságára, működésére. Másrészt viszont az alkotmánybíróság leginkább a normakontroll és alkotmányértelmező hatásköreivel nagyban befolyásolja a parlament érdemi tevékenységét is. Még akkor is, ha az alkotmánybíróság határozatainak indokolása nem mindig kötelezheti a szuverén, autonóm parlamentet. Szlovákiában is rendszeresen ismétlődő, vitatott kérdés, hogy az alkotmánybíráskodás összeegyeztethető-e a parlamenti szuverenitással, az alkotmánybíróság Kelsen[19] nyomán azt a nézetet vallja, hogy a szuverenitás nem egy államhatalmi ágat, hanem az államrend egészét illeti meg, és a parlament törvényalkotó eljárása ugyanúgy az alkotmánynak alávetett, mint a bíróságok és a közigazgatás a törvényeknek, miközben az utóbbiaknál a törvényesség, úgy a parlamentnél az alkotmányosság a követelmény.

[18] PL ÚS 45/2015 AB határozat.

[19] Hans Kelsen: *Čistá právna náuka*. Kalligram, 2018, 111–112.

VARGA ATTILA*

A PARLAMENT ÉS AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG VISZONYÁNAK NÉHÁNY ASPEKTUSA ROMÁNIÁBAN

A parlament és alkotmánybíróság között sajátos, összetett és sokrétű alkotmányjogi viszony létezik. Ez a sajátosság leginkább abban fejeződik ki, hogy miközben az eredeti alkotmányozó hatalom által megszabott keretek, hatáskörök és feltételek mellett, a rendes törvényhozó megalkotja az Alkotmánybíróság megszervezéséről és működéséről szóló törvényt, és ezzel mintegy életre keltve azt, eközben a Taláros Testület az egyedüli közhatóság, amely ellenőrzi, és ennek eredményeként megállapítja egy törvényről vagy annak valamely rendelkezéséről, hogy az alkotmányos, avagy alkotmányellenes.

Ebben azonban nincsen semmi paradoxon, hiszen legalább három alkotmányos elv érvényesül ezen összetett viszonyrendszerben. Mindenekelőtt az *alkotmány felsőbbségének az elve*, melynek legfőbb őre éppen az alkotmánybíróság. Továbbá a *hatalommegosztás elvének* egy modern kori vonatkozása, mely szerint a törvényhozás fölött, illetve lényegében, mindhárom, klasszikusnak tekinthető hatalmi ág fölött (akár önálló hatalmi ágként, akár csak önálló közhatóságként) ott helyezkedik el az alkotmánybíróság, mint az alkotmányosság biztosítója. Végül pedig a *jogállamiság alkotmányos elve*, hiszen a törvények alkotmányosságának az ellenőrzése, az alkotmánybíráskodás, a jogállamiság, a jogállami elv egy sajátos kifejeződési módja.

* Alkotmánybíró, Románia Alkotmánybírósága; egyetemi docens, Sapientia EMTE, Kolozsvár.

A parlament és az alkotmánybíróság viszonyrendszerével kapcsolatosan időnként felvetik, felvetődik az alkotmánybíróság/alkotmánybíráskodás legitimitásának is a kérdése, és teljesen tévesen, valamiféle választási, demokratikus legitimitást kérnek rajta számon. Valójában az alkotmánybírósági/alkotmánybíráskodási legitimitás egyrészt közvetlenül az alaptörvényből, másrészt közvetetten, de többszörösen (az AB törvény elfogadása és az alkotmánybírák részbeni kinevezése által) is a parlamenttől ered. Ez a normatív (alkotmányi) legitimitás pedig legalább olyan erős, bár kétségtelenül más jogi természetű, mint a választási legitimitás, ami egyébként nem is lehetne alkalmazható az alkotmánybíróság/alkotmánybíráskodás esetében. Az alkotmánybíróság mint intézmény, az alkotmánybíráskodás mint közhatalmi tevékenység pedig szervesen illeszkedik az államszervezet hatalommegosztásos rendszerébe, jelentős mértékben hozzájárulva, egyszersmind elősegítve, általában az alkotmány jobb megértését, a közhatóságok viszonyrendszerének alkotmányos keretek közötti tartását, a jogállamiság, az alapvető emberi jogok érvényesülését.

1. A ROMÁN ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÁLTALÁNOS JELLEMZŐI

Az 1991-es eredeti alkotmányozó hatalom, a kelseni típusú európai modell szerinti központosított jellegű alkotmánybíráskodást vezetett be az új román alkotmányos rendszerbe.[1]

Ennek alapján és megfelelően a rendes törvényhozó elfogadta az 1992/47-es számú, az Alkotmánybíróság megszervezéséről és működéséről szóló törvényt, és megalakult a román Alkotmánybíróság. Az intézmény jogállását vizsgálva megállapíthatjuk, hogy egy független, autonóm közhatóság, mely nem része egyetlen – törvényho-

[1] A kérdésről részletesebben Varga Attila: *Román alkotmányjog*. Kolozsvár, Nemzeti Kisebbségkutató Intézet, 2013, 83–92. A kérdésről még bővebben: Varga Attila: A román Alkotmánybíróság. *Magyar Jog* 2009/1. számában.

zó, végrehajtó, igazságszolgáltató – hatalmi ágnak sem. Tevékenysége, feladat- és hatáskörei, a bírák kinevezésének módja alapján, a román alkotmányjogi szakirodalom *politikai-igazságszolgáltató jellegű önálló közhatóságnak* (közjogi szervnek) minősítette az Alkotmánybíróságot. Feladatai, hatáskörei egy része vonatkozásában, de különösen a bírák kinevezését figyelembe véve megmutatkozik a politikai jelleg, másrészt tevékenysége eljárásai, a bírák jogállása vonatkozásában, mindenképpen igazságszolgáltatáshoz hasonlítható, miközben az Alkotmánybíróság nem egy tulajdonképpeni – a hatalmi ágakat, és közöttük a bírói hatalmat leíró fogalmak szerinti – bíróság.

Alkotmányos rendeltetése a Taláros Testületnek az Alkotmány felsőbbségének biztosítása, a különböző hatalmi ágaknak az alkotmányos keretek és a hatalommegosztás elvének, a hatalmi ágak közötti egyensúly, együttműködés és kölcsönös ellenőrzés követelményeinek megfelelő jó működés elősegítése, valamint az állampolgárok számára az alapvető emberi jogok és szabadságok hatékony jogi védelme.[2]

A román Alkotmánybíróság egy kilenc bíróból álló testület, akiket kilenc évre választanak, és akiknek a megbízatása nem újítható és nem hosszabbítható meg. Az Alkotmánybíróság fő feladata a törvények alkotmányosságának az ellenőrzése, de lényegében valamennyi hatáskör vonatkozásában is az alkotmányosságot vizsgálja. A kilenc bíró saját tagjai közül választja meg három évre az Alkotmánybíróság elnökét.

A bírák jogállása vonatkozásában több jellemző vonás is megemlíthető. Mindenekelőtt a bírák kinevezése tekintetében, az Alkotmány előírja, miszerint három bírót a végrehajtó hatalom részeként számon tartott köztársasági elnök nevez ki, hármat a Képviselőház, hármat pedig a Szenátus, vagyis ez utóbbi hatot a törvényhozó hatalom. Háromévenként három új bírót nevez ki a fent említett három

[2] Tudorel Toader, Marieta Safta: *Curs de contencios consitutional*. Editura Hamangiu, Bucuresti, 2017, 68.

közhatóság, és ezáltal biztosított a folytonosság és a megújulás megfelelő aránya a testületben. Az Alkotmánybíróság 1992-es megalakulásakor három bírót három évre, hármat hat évre és hármat kilenc évre neveztek ki, ami jelenleg is olyan formán biztosítja a három új bíró kinevezését, hogy elvben meglegyen mindegyik bírónak a kilencéves mandátuma.

Természetesen az előfordulhat (mint ahogyan több esetben is előfordult), hogy egy bíró lemond mandátumáról, esetleg mandátumának ideje alatt elhalálozik (ez utóbbi helyzet még nem fordult elő). Ebben az esetben, a fennmaradó töredékmandátumra új bírót nevezhetnek ki. Ugyanakkor, ha a töredékmandátum kevesebb, mint három év, akkor azt a bírót, akit erre az időre neveztek ki, a testület megújításakor egy újabb, ezúttal teljes, kilencéves mandátumot kaphat.[3] Ilyen módon vannak bírók, akiknek (az első esetben) kevesebb mint kilenc év a megbízatásuk ideje, és lehetnek olyan bírók is, akik tizenegy éven keresztül töltik be ezt a tisztséget. Ezek azonban kivételeknek számítanak, a legtöbb bíró kitölti a kilencéves mandátumát.

A bírák kinevezésének alkotmányos feltételei, hogy jogi diplomával rendelkezzen, legkevesebb 18 éves jogászi gyakorlata legyen (valamely jogászi hivatásban, vagy jogi egyetem oktatója, és jogi tevékenységnek minősül jogász számára a parlamenti mandátum is) illetve elismert, magas szintű szakmai kompetenciával rendelkezzen.[4]

A tisztség összeegyeztethetetlen bármilyen más köz- vagy magántisztséggel, kivételt képez az egyetemi oktatói minőség és tevékenység.

A bírák függetlenek megbízatásuk gyakorlásában, és elmozdíthatatlanok ennek ideje alatt.[5]

[3] Az AB-törvény 68. cikkének (3) bekezdése szabályozza.
[4] Az Alkotmány 143-as cikke szabályozza.
[5] Az Alkotmány 145-ös cikke.

2. Az Alkotmánybíróság feladat- és hatásköre

Az Alkotmány közvetlenül meghatározza az Alkotmánybíróság feladat- és hatáskörét, és ezeket két csoportba osztja, egyrészt mint tételesen (taxatív) módon megállapított hatáskörök, másrészt az alkotmányos felsorolás utolsó pontjaként lehetővé teszi a rendes törvényhozó számára, hogy organikus törvényben (értve rajta az Alkotmánybíróság megszervezéséről és működéséről szóló törvényt) egyéb hatásköröket is megszabjon a Taláros Testületnek.

Az alkotmányjogi szakirodalom szerint is egyrészt megkülönböztethetünk az Alkotmány által tételesen szabályozott alkotmánybírósági hatásköröket, valamint az Alkotmánybíróság megszervezéséről és működéséről szóló törvény által szabályozott hatásköröket. Kétségtelen azonban, hogy viták is kialakultak ezzel kapcsolatosan, hiszen voltak, akik kifogásolták, hogy a rendes törvényhozó mintegy kiegészítheti az alkotmánybírósági hatásköröket.

Egy másik csoportosítás a hatáskörök tartalmát veszi figyelembe, mely szerint megkülönbözteti azokat a hatásköröket, melyek valamely típusú jogszabály alkotmányosságának az ellenőrzését írja elő, másrészt pedig azokat, amelyek bizonyos tevékenységek (közhatóságok alkotmányos természetű jogi konfliktusai), eljárások (elnökválasztás, népszavazás), magatartások (köztársasági elnök viszonyulása az alaptörvényhez) alkotmányosságának vizsgálatát végzik.[6]

Összességében az Alkotmány 11 pontban szabja meg az Alkotmánybíróság konkrét feladat- és hatáskörét, amelyek érinthetetlenek a rendes törvényhozó számára, egy 12. pontban azonban lehetővé teszi, hogy a parlament, a rendes törvényhozási eljárás keretében, organikus törvénnyel más hatásköröket is megszabjon a Taláros Testületnek.[7]

[6] Toader–Safta, i. m. 95.
[7] Az Alkotmány 146-os cikke.

A konkrét hatáskörei az Alkotmánybíróságnak a következők:

I. A jogszabályok normakontrollja tekintetében:

a) a törvények kihirdetés előtti (előzetes normakontroll) alkotmányossági ellenőrzése,

b) hivatalból, az alkotmánymódosító törvénykezdeményezés vizsgálata,

c) ugyancsak hivatalból, a parlament által elfogadott alkotmánymódosító törvény vizsgálata. Ezt az AB-törvény (és nem az Alkotmány) szabályozza.[8]

d) a nemzetközi szerződések és egyezmények alkotmányosságának ellenőrzése,

e) a parlamenti szabályzatok alkotmányosságának ellenőrzése,

f) a Képviselőház, a Szenátus, valamint a két ház együttes ülésén hozott határozatok alkotmányossági kontrollja (ezt organikus törvényben a rendes törvényhozó szabályozta 2010-ben, az AB-törvény módosításaként),[9]

g) a törvények, a kormányrendeletek, rendes bíróságok előtt (peres eljárás keretében) vagy kereskedelmi döntőbíróságok előtt felvetett alkotmányossági kifogások nyomán végzett utólagos normakontroll,

h) a Nép ügyvédje által, a törvények és kormányrendeletek alkotmányosságával kapcsolatosan felvetett kifogások kapcsán végzett utólagos, absztrakt normakontroll. (Utólagos, mert a jogszabály

[8] Az Alkotmánybíróság megszervezéséről és működéséről szóló törvény 23-as cikkének (1) bekezdése előírja, hogy „Az alkotmánymódosító törvényt, elfogadásától számított öt napon belül, az Alkotmánybíróság hivatalból ellenőrzi. A (2) bekezdés: A Döntés, melyben megállapításra kerül, hogy nem voltak tiszteletben tartva a felülvizsgálatra vonatkozó alkotmányos rendelkezések, visszaküldik a Képviselőháznak és a Szenátusnak, annak érdekében, hogy az újratárgyalás során az Alkotmánybíróság döntésével összhangba hozzák."

[9] A 2010/177-es törvény az Alkotmánybíróság megszervezéséről és működéséről szóló törvény módosításáról és kiegészítéséről, megjelent a Hivatalos Közlöny 2010/672-es számában. Jelenleg az AB-törvény 27-es cikke szabályozza.

hatályban van, absztrakt, mert nem szükséges peres jogvita rendes bíróság előtt, ahhoz, hogy a Nép Ügyvédje alkotmányossági kifogást fogalmazzon meg.)

II. Tevékenységek, eljárások, magatartások alkotmányosságának vizsgálata vonatkozásában:

a) feloldja a közhatóságok közötti alkotmányos természetű jogi konfliktusokat,

b) őrködik az elnökválasztás eljárásának tiszteletben tartása fölött, és igazolja a választás eredményét,

c) megállapítja azon körülmények létét, melyek indokolják az elnöki tisztség megüresedését,

d) konzultatív jellegű véleményezést fogalmaz meg a köztársasági elnök hivatalából történő felfüggesztésére tett javaslatra,

e) őrködik a népszavazás megszervezése és lebonyolítása eljárásának tiszteletben tartása fölött, és igazolja ennek eredményét,

f) ellenőrzi, az állampolgári kezdeményezés gyakorlása feltételeinek tiszteletben tartását,

g) határoz valamely politikai párt alkotmányosságát kifogásoló panasz ügyében.

3. Alkotmánybírósági gyakorlat az alkotmánymódosítások felülvizsgálatával kapcsolatosan

Elöljáróban érdemes és szükséges bemutatni az alkotmánymódosítás, az alkotmány felülvizsgálatának elméleti és gyakorlati/szabályozási keretét.

A román Alkotmány merev, chartális jellegű, ami leginkább felülvizsgálatának alkotmányos szabályozásában mutatkozik meg. Az alkotmánymódosítás elsősorban politikai és csak másodsorban jogalkotási, alkotmányozási kérdés, hiszen az alaptörvény felülvizsgálatának előfeltétele a politikai elhatározás és a szükséges politikai konszenzus létrehozása, de legalábbis körvonalazása. Ennek megléte

esetén, az alkotmány módosítása sajátos jogalkotás-technikai kérdéssé válik.[10]

Értelemszerűen az alkotmánymódosítás nehezebb feltételekhez kötött, mint az egyszerű vagy organikus törvény elfogadása. Az összehasonlítás jól illusztrálja ezt a tényt. Így bármely törvény kezdeményezésének joga megilleti valamennyi képviselőt és szenátort, külön-külön, a kormányt és népi (állampolgári) kezdeményezés esetén, legkevesebb 100 ezer szavazásra jogosult román állampolgárt.

Alkotmánymódosító törvénytervezet esetén kezdeményezési joggal a képviselők és szenátorok legkevesebb egynegyede, az államfő a kormány javaslatára, és legkevesebb 250 ezer szavazattal rendelkező román állampolgár rendelkezik. Jól érzékelhető a lényegesen nehezebb feltétel, már a kezdeményezés fázisában, hiszen, ezúttal a parlament tagja különállóan nem, csak együttesen a megszabott arányban, az államfő (akinek egyébként törvénykezdeményezési joga nincsen) szintén nem egyedül, hanem a kormány javaslatára, az állampolgárok, pedig lényegesen nagyobb arányban kezdeményezhetik az alkotmánymódosítást. Ez egyben arra is utal, hogy az alkotmányozó hatalom szükségesnek látta, hogy a kezdeményezésben is valamiféle konszenzus, illetve nagyobb politikai és társadalmi elfogadottság övezze már magát a folyamatot is.

Az alkotmány felülvizsgálatának parlamenti eljárása eltérő a rendes törvényhozási eljárástól. A kétkamarás román parlament két háza külön-külön megtárgyalja az alkotmánymódosítási törvénytervezetet, a kezdeményező szabadon dönthet arról, hogy melyik házhoz nyújtja

[10] A román alkotmányjogi szakirodalom bőven elemzi az alkotmánymódosítás elméleti kereteit, ezek közül csak egyet idézek: „Az Alkotmány módosítása akkor válik szükségessé, amikor új politikai, szociális követelmények (imperatívuszok) jelennek meg, melyeket meg kell jeleníteni alkotmányos szintű elvekben, normákban és eljárásokban. Az alkotmánymódosítás eljárás, folyamata lényegében demokratikus kerete annak a közvitának, mely az Alkotmány felülvizsgálatának szükségességéről, megoldásairól, célszerűségéről szól, amelyben az állampolgárok, civilszervezetek, akadémiai, egyetemi fórumok, végső soron az alkotmányos értékek címzettjei vesznek részt." Marian Enache: *Revizuirea Constituţiei României*. Editura Universul Juidic, Bucureşti, 2012.

be, és amennyiben a két ház eltérő módon, eltérő szöveggel szavazná meg az alkotmánymódosítás egyes rendelkezéseit, egyeztetési eljárásra kerül sor, és ha ez is sikertelen, akkor a két ház együttes ülésen dönt az alkotmánymódosítás végleges szövegéről. Természetesen, ha a két ház azonos szövegeket fogad el, akkor az egyeztetési eljárásra nincsen szükség. Ezzel szemben a rendes törvényhozási eljárásban létezik szabály a törvénytervezetek vitájának sorrendjéről a két házat illetően. Bizonyos törvénytípusok esetében az egyik ház az elsőként megkeresett (első olvasatú) ház, és a másik pedig a döntő ház, más törvénytípusok esetében pedig éppen fordítva. A rendes eljárásban, a 2003-as alkotmánymódosítás megszüntette az egyeztetési mechanizmust, szükségtelenné vált azáltal, hogy a két ház törvényhozási funkciója a fenti értelemben artikulálódott. Ugyanakkor ez az egyeztetési eljárás változatlanul megmaradt az alkotmánymódosítás folyamatában.

További lényeges különbség, hogy az alkotmánymódosítást a két házban külön-külön, legkevesebb kétharmados többséggel, és ha az egyeztetés miatt együttes ülésre kerül sor, akkor legkevesebb háromnegyedes többséggel kell elfogadni. Egyszerű törvények esetén elegendő a döntéshozatali képesség megléte mellett a jelenlévők fele plusz egy aránya, organikus törvények esetében pedig külön a két ház összlétszámának fele plusz egy aránya.

Végül pedig ugyancsak a chartális jelleg egy sajátossága, hogy az eredeti alkotmányozó hatalom, örök érvényességi klauzulával megszabta az alkotmánymódosítás tartalmi korlátait. Ez azt jelenti, hogy a származtatott (derivált) alkotmányozó hatalom nem módosíthatja az állam nemzeti, független egységes és oszthatatlan jellegére, a köztársasági kormányformára, az ország területi integritására, az igazságszolgáltatás függetlenségére, a politikai pluralizmusra és a hivatalos nyelvre vonatkozó előírásokat. Hasonlóképpen nem lehet olyan alkotmánymódosítást elvégezni, melynek eredménye az állampolgárok alapvető jogainak és szabadságainak vagy ezek biztosítékainak a felszámolása.[11]

[11] Mindezt az Alkotmány 152-es cikkének (1) és (2) bekezdései szabályozzák.

Végül az alaptörvény előírja, hogy az Alkotmány nem módosítható ostromállapot vagy sürgősségi állapot és háború ideje alatt.[12]

Az alkotmánymódosítás eljárásának folyamatában, annak bizonyos fázisaiban az Alkotmánybíróságnak is jelentős szerepe van, mely két hivatalból történő alkotmányossági ellenőrzésben/vizsgálatban mutatkozik meg.

Első alkalommal az Alkotmánybíróság megvizsgálja, függetlenül a kezdeményezőtől az alkotmánymódosító törvénytervezetet, annak alkotmányosságát. Ez az egyetlen olyan helyzet, amikor nem a parlament által már elfogadott törvényt, hanem törvénytervezetet vizsgál.

Miben áll az alkotmányossági normakontroll ebben az esetben?

Egyrészt az alkotmány által rögzített és a kezdeményezésre vonatkozó eljárási szabályok tiszteletben tartását ellenőrzi a Taláros Testület. Ezeket nevezhetjük az alkotmányosság formai, külső követelményeinek, mely elsősorban a kezdeményező jogosultságára, az alkotmányban előírt feltételek teljesítésére utal (megvan-e a legkevesebb egynegyede a képviselőknek/szenátoroknak, létezik-e a kormány szövegjavaslata, mely alapján az államfő kezdeményez, illetve megvan-e a szükséges 250 ezer szavazásra jogosult román állampolgár aláírása az alkotmánymódosítási tervezethez).

Másrészt, az Alkotmánybíróság megvizsgálja, hogy a kezdeményezés tartalmaz-e olyan rendelkezéseket, melyek sértenék az alkotmány 152-es cikkelyében foglaltakat, vagyis az örökérvényességi klauzulát. Ezt tekintjük a felülvizsgálat alkotmányosságára vonatkozó tartalmi követelményeknek. Ezen túlmenően, az Alkotmánybíróság a többi módosítási javaslatot alkotmányosnak minősíti, hiszen az alkotmányos keretek és korlátok tiszteletben tartásával lettek megfogalmazva.

Második alkalommal, ugyancsak hivatalból, ahogyan már jeleztük, az AB-törvény előírása szerint, az alkotmánymódosító törvény elfogadása után számított öt napon belül döntést kell hozzon az

[12] Az Alkotmány 152-es cikkének (3) bekezdése.

Alkotmánybíróság arról, hogy tiszteletben voltak-e tartva a felülvizsgálatra vonatkozó alkotmányos rendelkezések. Az alkotmánymódosítást (mint ahogyan az új alkotmány elfogadását is) ügydöntő népszavazás kell, hogy megerősítse, és csak ezután léphet hatályba.[13] Mindez ideig egyetlen sikeres alkotmánymódosítás volt, nevezetesen 2003-ban.

A parlament elfogadott egy alkotmánymódosító törvénytervezetet (az alkotmány egyetlen cikkelyére vonatkozólag, amelyet az Alkotmánybíróság alkotmányosnak minősített. Az alkotmánymódosítást azonban a 2018. október 6-7-én tartott népszavazás nem erősítette meg (az érvényességi küszöböt nem érte el a népszavazás).[14]

4. Alkotmánybírósági gyakorlat a házszabályok ellenőrzésével kapcsolatosan

A román parlament szerkezetét tekintve kétkamarás, Képviselőház és Szenátus alkotja. Ennek megfelelően három házszabályról, nevezetesen a Képviselőház, a Szenátus és a két Ház együttes ülésének házszabályairól beszélhetünk. Jogi erejüket tekintve, a törvényekével azonos, bár jogi formájuk, köntösük elnevezése szerint határozatok, hiszen szabályozási tárgyuk alapvetően és túlnyomórészt a parlament belső szervezésére és működésére vonatkozik.[15]

[13] Az Alkotmány 151-es cikkének (3) bekezdése.

[14] Az Alkotmánybíróság alkotmányosnak minősítette azt az állampolgári kezdeményezés alapján elfogadott alkotmánymódosító törvényt, mely az alaptörvény 48. cikkének (1) bekezdését a következőképpen módosította: „A család *egy férfi és egy nő*, szabad beleegyezése alapján megkötött házasságra épül, ezek egyenlőségén és a szülők azon jogán és kötelezettségén, hogy biztosítsák a gyermekek fölnevelését, oktatását és képzését." Az Alkotmánybíróság 2018/539-es döntése, megjelent a Hivatalos Közlöny 2018. 09. 17/798-as számában. A jelenleg hatályban lévő alkotmányi rendelkezés szerint „a család a *házastársak*, szabad beleegyezése alapján létrejött házasságon [...] alapul".

[15] Minderről részletesebben: Varga Attila: i. m. 95–96.

Tekintettel arra, hogy ezek törvényerejű jogszabályok, ezért az alkotmánybírósági normakontroll hatáskörébe tartoznak. Az Alkotmány tételesen meghatározza ezt a hatáskört: „dönt a parlamenti házszabályok alkotmányosságáról a két ház valamelyike elnökének, egy parlamenti frakciónak, vagy legkevesebb 50 képviselő, illetve legkevesebb 25 szenátor megkeresésére".[16]

A rendelkezés egyben utal arra, hogy kik jogosultak az Alkotmánybírósághoz keresettel, alkotmányossági óvással fordulni.

A normakontroll jellegét, formáját tekintve sajátos, amennyiben utólagos és absztrakt, hiszen egyrészt mivel a köztársasági elnöknek nem kell kihirdetnie, elfogadásakor azonnal hatályba lépnek (akár a Hivatalos Közlönyben történő megjelenésük előtt is), és ilyen módon történő azonnali hatályosulásuk miatt, nincs is lehetőség előzetes normakontrollra. Másrészt annak ellenére, hogy a házszabályok utólagos alkotmányossági ellenőrzés alatt állnak, nem érvényesül az a követelmény, hogy konkrét peres jogvitában lehet csak felvetni az alkotmányossági kifogást (ahogyan ez főszabályként érvényes az utólagos normakontroll esetében). Ilyen módon a parlamenti házszabályok alkotmányosságának az ellenőrzése nemcsak utólagos, de absztrakt jellegű is.

A megkeresés fentebb jelzett jogosultjai kapcsán megállapítható egy újabb sajátosság, nevezetesen a parlamenti (szabályzati) autonómia elvének érvényesülése azáltal, hogy parlamenten kívüli közhatóság nem kérheti a parlamenti házszabályok alkotmányossági ellenőrzését, kizárólag a parlamenten belülről, az elnökök, a frakciók valamelyike, illetve a parlament tagjai a jelzett számban. Az alkotmányjogi szakirodalomban felvetették (nem nagy támogatottsággal), hogy bővíteni lehetne a megkeresés jogosultjainak körét az állandó szakbizottságokkal, hiszen ezek a parlament munkatestületei, számos házszabályi rendelkezés szól megszervezésükről,

[16] Az Alkotmány 146 cikkének c) pontja írja elő.

működésükről és meghatározó szerepükről a törvényhozási eljárás folyamatában, a döntések előkészítésében és meghozatalában.[17]

A megkeresést a frakció vagy az 50 képviselő, illetve a 25 szenátor a házelnöknél iktatják be, aki 24 órán belül továbbítja az Alkotmánybírósághoz. Ha a megkeresést valamelyik házelnök fogalmazta meg, akkor iktatva megküldi a taláros testületnek. A normakontroll során az Alkotmánybíróság döntésben állapítja meg a kifogásolt házszabályi rendelkezések alkotmányosságát/alkotmányellenességét, ez a döntés a Hivatalos Közlönyben történő közlésétől kezdve fejti ki joghatásait. A döntésben foglaltak kötelezőek különösen a parlamentre nézve, mely 45 napon belül (a döntés közlésétől számítva) köteles az alkotmányellenesnek minősített házszabályi előírásokat az alkotmánynak és az alkotmánybírósági döntésnek megfelelően módosítani. Amennyiben ezt nem teszi meg, az alkotmányellenesnek minősített rendelkezések megszűnnek további joghatásokat kifejteni.[18]

Az alkotmánybírósági esetgyakorlat a parlamenti házszabályok ellenőrzésével kapcsolatosan további elvi jelentőségű megállapításokat hozott. Számos alkotmányossági óvás azt kifogásolta, hogy a házszabályok elfogadott rendelkezései túllépték szabályozási hatáskörüket. Ezzel kapcsolatosan több döntésében is az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a házszabályok nem alkothatnak szabályokat más közhatóságok számára, mint ahogyan az egyik ház sem a másik számára.[19] Ezzel megsértenék a parlamenten belül a két ház közötti, valamint a parlament és a többi közhatóság közötti alkotmányos viszonyokat. A parlamenti házszabályok nem szabályoz-

[17] Ion Deleanu: *Instituţii, şi proceduri constituţionale, în deptul român şi în dreptul comparat*. Editura C. H. Beck, Bucureşti, 2006, 691.

[18] Mindezen eljárási szabályokról részletesebben Daniela Valea: *Sistemul de control al constituţionalităţii legilor*. Editura Universul Juridic, Bucureşti, 2010, 290–297.

[19] Az Alkotmánybíróság 2005/601-es döntésében, megjelent a Hivatalos Közlöny 2005/1022-es számában, a 2006/317-es döntése, megjelent a Hivatalos Közlöny 2006/446-os számában, vagy a 2007/266-os döntése, megjelent a Hivatalos Közlöny 2007/322-es számában.

hatnak az (egyszerű vagy organikus) törvények szabályozási tárgykörébe tartozó kérdéseket.[20] Hasonlóképpen az alkotmánybírósági gyakorlat rögzítette, hogy házszabályi rendelkezés nem térhet el az alkotmányos normáktól, rendelkezésektől.[21]

További fontos elvi megállapítása az Alkotmánybíróságnak, hogy a normakontroll kizárólag a házszabály rendelkezéseire, normáira vonatkozik, és nem terjed ki annak alkalmazására.[22]

Az Alkotmánybíróság hatáskör hiányában elutasított olyan kereseteket, amelyek parlamenti határozatokra vonatkoztak.[23] Így például az alelnökök, a jegyzők és a háznagyok megválasztásáról szóló képviselőházi határozat vizsgálatát utasította el,[24] vagy azt az ugyancsak képviselőházi határozatot, mely a Törcsvári-kastély viszszaszolgáltatásának és eladásának törvényességét vizsgáló albizottsági jelentéséről szól.[25]

Itt kell megjegyeznünk, hogy a törvényhozó módosította az Alkotmánybíróság megszervezéséről és működéséről szóló törvényt 2010-ben, és azóta hatásköre van az Alkotmánybíróságnak a parlamenti határozatokat vizsgálni, és számos döntést is hozott parlamenti határozatokkal kapcsolatosan. Így például vizsgálta a Sze-

[20] Az Alkotmánybíróság 1994/45-ös, valamint az 1994/46-os döntések, mindkettő megjelent a Hivatalos Közlöny 1994/131-es számában.

[21] Az Alkotmánybíróság 1993/68-as döntése, megjelent a Hivatalos Közlöny 1994/12-es számában.

[22] Az Alkotmánybíróság 2004/196-os döntése, megjelent a Hivatalos Közlöny 2004/417-es számában. A megkeresésben azt kifogásolták, hogy a Szenátus nem fogadta el egy frakció újraalakulását, az Alkotmánybíróság pedig mint elfogadhatatlan kérést utasította el, hiszen egy intézkedést, és nem egy normát kellett volna ellenőriznie. Az előbbire (az intézkedés) ellenőrzésére ugyanis nincsen hatásköre, és amit szintén több döntésében is megerősített.

[23] Az Alkotmánybíróság 2002/37-es döntése, megjelent a Hivatalos Közlöny 2002/178-as számában.

[24] Az Alkotmánybíróság 2000/17-es döntése, megjelent a Hivatalos Közlöny 2000/40-es számában.

[25] Az Alkotmánybíróság 2007/872-es döntése, megjelent a Hivatalos Közlöny 2007/760-as számában.

nátus elnökének tisztségéből történő visszahívásról[26] szóló, vagy a Képviselőház elnökének visszahívásáról[27] szóló, valamint a Nép Ügyvédjének tisztségéből való visszahívásról[28] szóló határozatokat.

Mindhárom esetben a keresetet mint megengedhetetlent elutasította, formai okból, nevezetesen hogy ezek egyéni (individuális) jellegű (azaz nem normatív) határozatok, jogszabályok, ezekre normakontrolljára vonatkozóan pedig az Alkotmánybíróságnak nincsen hatásköre.

Újabban pedig volt olyan alkotmánybírósági döntés, mely egy alkotmánybíró kinevezéséről szóló szenátusi határozatot elemzett, és mint megalapozatlant, elutasított.[29]

Végül pedig említek több olyan határozatot, amely különböző kivizsgáló vagy különleges bizottság felállításáról, létrehozásáról szólt, és amelyeket az Alkotmánybíróság vizsgált.[30]

E kis kitérő után, visszatérve a parlamenti házszabályokra, az Alkotmánybíróság legfrissebb esetgyakorlatából említek néhány döntést.

Egyik legutóbbi döntésében az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek minősített egy olyan képviselőházi szabályzatmódosítást, mely szerint az állandó szakbizottság tagjai egyetlen alkalommal

[26] Az Alkotmánybíróság 2012/728-as döntése, megjelent a Hivatalos Közlöny 2012/478-as számában.

[27] Az Alkotmánybíróság 2012/729-es döntése, megjelent a Hivatalos Közlöny 2012/480-as számában.

[28] Az Alkotmánybíróság 2012/732-es döntése, megjelent a Hivatalos Közlöny 2012/480-as számában.

[29] Az Alkotmánybíróság 2016/475-ös döntése, megjelent a Hivatalos Közlöny 2016/602-es számában.

[30] Így például a nemzetbiztonság területét szabályozó normatív, törvénykezési keret elemzésével és ennek aktualizálásával foglalkozó különleges közös (a két ház közös) bizottságának a létrehozásáról szóló határozat. Az Alkotmánybíróság 2018/388-as döntése, megjelent a Hivatalos Közlöny 2018/532-es számában. Vagy említhető a közigazgatási törvénykönyv kidolgozásával foglalkozó különleges bizottság létrehozásáról szóló parlamenti határozat. Ezt az Alkotmánybíróság 2018/393-as döntése vizsgált, megjelent a Hivatalos Közlöny 2018/579-es számában. Mindkét esetben az Alkotmánybíróság alkotmányosnak minősítette a határozatokat.

visszautasíthatják a frakció által javasolt tagot valamely bizottsági vezető tisztségre, és a frakció új javaslatot kell tegyen. A házszabályzat ilyetén történő módosítása azért alkotmányellenes, mert a bizottság tagjainak nincsen vétójoguk sem a többi tagtársuk, sem a bizottság vezetőtagjai vonatkozásában, hiszen az, hogy a képviselők melyik szakbizottságban fognak tevékenykedni, illetve töltenek be vezető tisztséget, ez részint a frakciók megállapodásán alapszik, a delegálás pedig szintén az egyes frakciók kizárólagos joga. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „a frakcióknak nincsen semmilyen vétójoguk arra vonatkozólag, hogy a frakciók kit és milyen tisztségbe jelölnek az állandó szakbizottságokba".[31] A javasolt házszabály-módosítás sérti és ütközésbe kerül az Alkotmány 64-es cikkével, mely a szakbizottságok megalakulásának folyamatát, eljárását szabályozza.

Volt az együttes ülések szabályzatának olyan módosítása, mely lényegében megerősítette és hatékonyabbá tette a vizsgálóbizottság munkáját, növelve ezáltal a parlament ellenőrző szerepét. Ezeket a módosításokat az Alkotmánybíróság alkotmányosnak minősítette, és elutasította a benyújtott óvást.[32]

Végül megemlítek egy olyan alkotmánybírósági döntést, mely alkotmányellenesnek minősítette a Szenátus szabályzatának azon módosításait, mely figyelmen kívül hagyva az alkotmányos rendelkezéseket, az alkotmánymódosítási eljárás esetében is azokat a szabályokat iktatta be, amelyek a rendes törvényhozási eljárásra (egyszerű, illetve organikus törvény első olvasatú és döntő házban történő elfogadására) vonatkoznak. Holott az alkotmány felülvizsgálatának folyamatában megmaradt az eredeti 1991-ben rögzített eljárás, amely 2003-ban nem módosult, és amely eljárásban

[31] Az Alkotmánybíróság 2018/137-es döntése, megjelent a Hivatalos Közlöny 2018/404-es számában.

[32] Az Alkotmánybíróság 2017/430-as döntése, megjelent a Hivatalos Közlöny 2017/655-ös számában.

nem alkalmazhatók a rendes törvényhozási eljárásban érvényes szabályok.[33]

A parlament és az alkotmánybíróság közötti összetett viszonyrendszer létét ez a néhány bemutatott aspektus is jól igazolja, de egyben jelzi azt is, hogy még számos más vonatkozása is van.

A parlament szempontjából ma már elképzelhetetlen lenne az alkotmánybíráskodás, értve rajta a törvények alkotmányosságának az ellenőrzését, mely egy olyan kontrollmechanizmus, amely garantálhatja a törvények minőségét, de legalábbis ezek alkotmányos megfelelését.

Az alkotmánybíróság/alkotmánybíráskodás szempontjából a parlament törvényhozói munkája lehetőséget biztosít az alkotmány szövegének folyamatos értelmezésére, egyben megértésére és érvényesülésére is. Ezáltal pedig az alkotmányosság, a jogállamiság és az alapvető emberi jogok érvényesülése erősödik. Végezetül pedig, ha az alkotmánybíróság feladat- és hatásköreinek összességét tekintjük, megállapítható, hogy ezek gyakorlása biztosíthatja a közhatóságok (alkotmányos szervek) jobb működését és a demokratikus mechanizmusok kiszélesítését.

[33] Az Alkotmánybíróság 2017/430-es döntése, megjelent a Hivatalos Közlöny 2017/581-es számában.

KORHECZ TAMÁS*

SZERBIA ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGA – KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A NÉPKÉPVISELŐHÁZZAL VALÓ VISZONYRA

I. BEVEZETŐ

A Szerb Köztársaság (a továbbiakban Szerbia) Alkotmánybírósága, a volt szocialista Jugoszlávia utódállamainak alkotmánybíróságaival együtt a kelet-közép-európai térség legelső alkotmánybíróságai közé tartozik. 1963. június 26-án a Népképviselőház megválasztotta az Alkotmánybíróság első elnökét és bíráit,[1] ezzel a testület megkezdte működését a Szerb Szocialista Köztársaság 1963. évi Alkotmányának rendelkezéseivel összhangban.[2] Változó alkotmányjogi keretek között ugyan, de azóta is folyamatosan működik. Az alapvetően a kelseni, ún. német–osztrák modell alapján létrehozott bíróság, működésének 55 esztendejében igen eltérő társadalmi, politikai, állami és jogi keretek között tevékenykedett, amelynek eredményeként nehéz tárgyilagosan és célravezetően összevetni a fél évszázaddal ezelőtt működő és a mai Alkotmánybíróságot. Az alkotmánybírósági esetjog, a bíróság általános alkotmányjogi állásfoglalásai és alkotmányértelmezései nem vagy csak elhanyagolható mértékben épülnek szervesen egymásra. Hatványozottan igaz ez az 1990 előtti és az 1990 utáni időszak elkülönítettségének a vonatkozásában. Ennek értelmében érdemes inkább formális jogfolytonosságról, mint érdemi, alkotmányértelmezési folytonosságól beszélni.

* Alkotmánybíró, Szerb Köztársaság Alkotmánybírósága.

[1] Slijepčević, Dragiša: Pola veka ustavnog sudstva Srbije. In Slijepčević, Dragiša (szerk.): *Položaj i perspektiva ustavnog sudstva*. Ustavni sud, Beograd, 2014, 16.

[2] Ustav Socijalističke Republike Srbije (A Szerb Szocialista Köztársaság Alkotmánya), Službeni glasnik SRS 14/1963, 229–235 szakasz.

A fentiek ismeretében az Alkotmánybíróságot elsősorban a hatályos szerbiai alkotmány rendelkezései alapján ismertetjük, elemezzük és értékeljük. A tanulmányban kitérünk az Alkotmánybíróság és a Népképviselőház viszonyára, különös tekintettel az alkotmánymódosítások és a Népképviselőház ügyrendjének az alkotmányossági felülvizsgálatára. Ez az írás a bevezető részen túl öt részből áll. Az első részben az Alkotmánybíróság államon belül elfoglalt alkotmányos helyzetét ismertetjük, különös tekintettel a hatalmi ágak szétválasztásának az elvére. A tanulmány második részében az Alkotmánybíróság hatásköreit ismertetjük, de röviden kitérünk a hatáskörök gyakorlására is. A harmadik részben az alkotmánymódosítások alkotmányossági felülvizsgálatának lehetőségeit elemezzük. A negyedik részben az Alkotmánybíróság és a Népképviselőház kapcsolatát vizsgáljuk a Házszabály normakontrolljára tekintettel. Az ötödik részben az összegzés következik.

II. Az Alkotmánybíróság Szerbia hatalommegosztási rendszerében – a bírák jogállása

Szerbia, közel kilencven esztendő után, Montenegró kiválásával, 2006 májusában vált önálló, független államma. A szerb államiság és szuverenitás teljes visszaállítására azután került sor, hogy végleg megszűnt a közös délszláv állam utolsó, kérészéletű államalakulata is: Szerbia és Montenegró. A nem remélt állami önállósulás, valamint az ENSZ-igazgatás alatt álló Koszovó függetlenségének akkor már várható kikiáltása valamiféle alkotmányozói kényszerhelyzetet teremtett. Ilyen körülmények között kezdődött meg az alkotmányozási folyamat, amely 2006. november 8-án elvezetett az úgynevezett „Mitar-napi alkotmány" elfogadásáig és kikiáltásáig. A ma is hatályos alkotmány elfogadása az előző, 1990-ben elfogadott szerbiai alkotmány módosítási szabályai alapján történt, beleértve az ügydöntő népszavazás megtartását is. Mindazonáltal, a szakirodalomban széles egyetértés alakult ki abban a tekintetben, hogy a Mitar-napi

alkotmány előkészítése és elfogadása mellőzte a szakmai és társadalmi közvitát, sőt az elfogadott normaszöveg megengedhetetlenül sok pongyolaságot és pontatlanságot tartalmaz, ami máig is rombolja az alkotmány tekintélyét, és nehezíti annak értelmezését.[3]

Ennek a tanulmánynak a korlátai nem teszik lehetővé a 2006. évi alkotmány rendelkezéseinek akár áttekintés jellegű ismertetését sem, ezért itt és most csupán a hatalmi berendezkedésre vonatkozó alapelveket és az Alkotmánybíróság helyzetére vonatkozó rendelkezéseket ismertetjük. A mindösszesen 206 szakaszból[4] álló szerbiai Alkotmány első 17 szakasza képezi az Alkotmány első részét, amely az Alkotmányos Alapelvek címet viseli. Ennek a résznek a 4. szakasza alkotmányos elvként rögzíti, hogy a hatalmi berendezkedés a törvényhozó, a végrehajtó és bírósági hatalom megosztásán alapul. A hatalom berendezkedése az Alkotmány ötödik részében lett szabályozva. Ez a rész, az Alkotmány legterjedelmesebb része, mintegy 68 szakaszból áll (98–165. szakasz), ezek kilenc fejezetben kaptak helyet. Egy-egy fejezet keretében a legfontosabb állami szervek helyzete és hatáskörei kerültek részletezésre. 1. Népképviselőház, 2. Köztársasági Elnök, 2. Kormány, 4. Államigazgatás, 5. Polgári Jogvédő, 6. Szerbia Hadserege, 7. Bíróságok, 8. Bírói Főtanács, 9. Ügyészség.

Az Alkotmány az Alkotmánybíróságot a hatalom berendezkedésétől, a többi központi államhatalmi szervtől elkülönítve, a hatodik részben szabályozza. Ez a jogszabályszerkesztési megoldás számos alkotmányértelmezési kérdést vethet fel, amelyek kifejtése meghaladná ennek a szövegnek a kereteit és korlátait. Az Alkotmánybíróság ilyen szerkezeti elkülönítése a többi államhatalmi szervtől egyrészt

[3] Simović, D. – Petrov, V. (2014) *Ustavno pravo*. Beograd: Kriminalističko-policijska akademija. Marković, Ratko Ustav Republike Srbije iz 2006. godine – kritički pogled, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, LIV. évfolyam, 2/2006, 5–6.

[4] A szerbiai jogalkotás és normatan szabályai értelmében a jogszabályok, beleértve az Alkotmányt is, alapvető szerkezeti egységét az arab számmal megjelölt „szakasz" képezi. A magyar jogalkotás szabályai alapján a „szakasz" leginkább a „paragrafus" megfelelője. (A szerző megj.)

rámutathat az Alkotmánybíróság kiemelt szerepére és jelentőségére, de arra is, hogy az Alkotmánybíróság nem sorolható be egyetlen hagyományos hatalmi ágba sem. Mindazonáltal, a megoldás abból a szempontból már kevésbé szerencsés, hogy indokolatlanul helyezi a hatalmi berendezésen kívül azt a szervet, amely az összehasonlító alkotmányjogi gyakorlat és az állam- és jogtudomány álláspontja szerint is állami hatalmat gyakorol, és mindenkire nézve kötelező és megfellebbezhetetlen döntéseket hoz alkotmányos jogvitákban. Az Alkotmány hatodik része tíz szakaszból áll (166–175. szakasz), ezek aránylag részletesen szabályozzák az Alkotmánybíróság helyzetét és jogállását, a bírák megválasztását és státusát, az Alkotmánybíróság hatásköreit és döntéseit.

II. 1. Az Alkotmánybíróság státusa, összetétele, a bírák jogállása

Az Alkotmány 166. szakasza értelmében az „Alkotmánybíróság önálló és független állami szerv, amely az alkotmányosságot, törvényességet, valamint az emberi és kisebbségi jogokat védelmezi". Az Alkotmánybíróság alkotmányban szavatolt függetlensége erőteljesen meghatározza az Alkotmánybíróság helyzetét az államon belül, hiszen függetlenséget rajta kívül még csak a bíróságoknak, a polgári jogvédőnek (ombudsman) és a Bírói Főtanácsnak szavatol az Alkotmány.

Az Alkotmánybíróságnak tizenöt bírája van, ezek megbízatási ideje 9 év, egy személy legfeljebb két megbízatási időre választható alkotmánybírának.[5] Az alkotmánybíráknak, az állami hivatalnokokra vonatkozó általános alkalmassági feltételek mellett meg kell felelniük a következő alkotmányos követelményeknek is: legalább

[5] Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS, 98/2006 (Szerb Köztársaság Alkotmánya) 172. szakasz, 1. és 6. bekezdés.

40 éves életkor, jogászi végzettség, kimagasló szakmai tekintély, legalább 15 éves szakmai munkatapasztalat.[6]

Az alkotmánybírák megválasztásában minden hatalmi ág részt vesz, ezáltal valamiféle hatalmi egyensúly is érvényesül. A Népképviselőház öt bírát választ meg a köztársasági elnök által javasolt 10 jelölt közül, a köztársasági elnök az Alkotmánybíróság öt bíráját nevezi ki a Népképviselőház által javasolt 10 jelölt közül, míg a Legfelsőbb Semmítőszék általános értekezlete öt bírát választ a Bírói Főtanács és az Állami Ügyészi Tanács együttes ülésén javasolt 10 jelölt közül.[7] Az Alkotmánybíróság elnökét és elnökhelyettesét saját soraiból, titkos szavazással, hároméves megbízatásra maguk az alkotmánybírák választják meg.[8]

Az alkotmánybírák a népképviselőkkel megegyező mentelmi joggal rendelkeznek, a mentelmi jog felfüggesztéséről maga az Alkotmánybíróság dönt.[9] Figyelemre méltó az Alkotmánynak az a rendelkezése is, amely szerint alkotmánybíró nem végezhet hivatásszerű, professzionális tevékenységet, és nem tölthet be semmilyen közéleti tisztséget, azzal a kivétellel, hogy a Szerbiában jogi karon egyetemi tanár lehet.[10] A mentelmi jogon túl az alkotmánybírák függetlenségének biztosítását szavatolják azok az alkotmányos rendelkezések is, amelyek az alkotmánybírói tisztség megszűnését szabályozzák. Az alkotmánybíró tisztsége megszűnik a megbízatási idejének a lejáratával, saját kérelmére, a törvényben előírt kötelező nyugdíjkorhatár elérésével vagy felmentéssel. Az alkotmánybíró abban az esetben menthető fel, ha megszegi az érdek-összeütközésre vonatkozó titlalmat, ha tartósan elveszíti az alkotmánybírói tisztség ellátásához szükséges munkaképességét, ha börtönbüntetésre ítélik,

[6] Alkotmány 172. szakasz, 5. bekezdés.
[7] Ibid. 3. bekezdés.
[8] Ibid. 7. bekezdés.
[9] Alkotmány, 173. szakasz, 2. bekezdés.
[10] Ibid. 173. szakasz, 1. bekezdés.

vagy olyan büntetendő cselekmény elkövetéséért ítélik el, amely érdemtelenné teszi az alkotmánybírói tisztség további betöltésére.[11]

A felmentésre vonatkozó feltételek megléte esetén is kizárólag maga az Alkotmánybíróság jogosult kezdeményezni a felmentési eljárást, de a bírói tisztség megszűnéséről minden esetben a Népképviselőház dönt, az alkotmánybírák megválasztására vagy kinevezésére felhatalmazott előterjesztők kérelme alapján.[12]

III. Az Alkotmánybíróság hatáskörei

Az Alkotmánybíróság az alkotmány rendelkezései értelmében széles hatáskörökkel rendelkezik, ezeket tekintve mindenképpen az „erős" alkotmánybíróságok közé sorolhatjuk.[13] Az Alkotmánybíróság hatásköreit maga az alkotmány szabályozza, a hatáskörök törvénnyel nem bővíthetők, noha az alkotmányszöveg ebben a tekintetben nem teljesen egyértelmű.[14] A hatáskörök legnagyobb része az Alkotmány 166. szakaszában lett nevesítve, de alkotmánybírósági hatásköröket határoznak meg az Alkotmány 44., 55., 118., 148.,155., 161., 170., 186., 187. szakaszai is. Az alábbiakban ügycsoportokba szedve ismertetjük ezeket:

[11] Alkotmány, 174. szakasz, 2. bekezdés.
[12] Alkotmány, 172. szakasz, 3. bekezdés.
[13] Beširević, Violeta: Governing without Judges – The politics of the Constitutional Court in Serbia. *International Journal of Constitutional Law* 2014, 12(4), 964; Orlović, Slobodan: Promena položaja ustavnog sudstva. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu* 2013, 47(4) str. 159–160.
[14] Pajvančić, Marijana: *Odnos izme u sudske vlasti i Ustavnog sudai – uporedna studija*. Konrad Adenauer Stiftung, Novi Sad, 2018, 31. www.kas.de/rspsoe

a) Normakontroll

Az Alkotmánybíróság, az absztrakt normakontroll keretében dönt:
- a törvényeknek és egyéb jogszabályoknak az Alkotmánnyal, nemzetközi jog általánosan elfogadott elveivel és a megerősített nemzetközi szerződésekkel való összhangjáról,
- a becikkelyezett nemzetközi szerződéseknek az Alkotmánnyal való összhangjáról,
- egyéb jogszabályok és általános jogi aktusoknak a törvénnyel való összhangjáról,
- az autonóm tartományok és helyi önkormányzati egységek statútumának és jogszabályainak az Alkotmánnyal és a törvénnyel való összhangjáról,
- a közfeladatokat ellátó szervezetek, politikai pártok, szakszervezetek, polgárok egyesületei általános aktusainak, valamint a kollektív szerződéseknek az Alkotmánnyal és a törvénnyel való összhangjáról.[15]

Az alkotmányellenesnek ítélt törvény, illetve a törvényellenesnek ítélt egyéb jogszabály az alkotmánybírósági döntés hivatalos közlönyben történt megjelentetésének napján hatályát veszti.[16]

Az alábbi felsorolásból megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság nem csak a törvények alkotmányosságát, de az összes törvénynél gyengébb jogerővel rendelkező jogszabály, általános jogi aktus törvényességét is vizsgálja. Ezen jogszabályok törvényességét, számos államban a rendes bíróságok vizsgálják felül.

Az alkotmánybírósági normakontrollt mindenki indítványozhatja *(actio popularis)*, ebben az esetben az Alkotmánybíróság végzéssel dönti el, vajon elindítja-e a törvény, vagy más jogszabály

[15] Alkotmány, 166. szakasz, 1. bekezdés.
[16] Alkotmány, 168. szakasz, 3. bekezdés.

alkotmányosságának, illetve törvényességének a felülvizsgálatát.[17] Amennyiben a normakontrollt 25 népképviselő, a Kormány, a bíróságok vagy más meghatalmazott állami szerv kezdeményezi, a felülvizsgálati eljárás automatikusan elindul az Alkotmánybíróság külön határozata nélkül.[18]

b) A törvények alkotmányossának előzetes kontrollja

Specifikus az Alkotmánybíróságnak az a hatásköre, amely az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvények alkotmányosságának a felülvizsgálatára vonatkozik. Ezt az eljárást a népképviselők egyharmada indíthatja el, a törvény elfogadása után, de annak kihirdetése előtt.[19] Az Alkotmánybíróság hét napon belül köteles döntést hozni az ügyben. Amennyiben az Alkotmánybíróság megerősíti a törvény alkotmányosságát, a törvény utólagos alkotmányos normakontrollja már nem indítható el.[20]

c) Az autonóm tartomány jogszabályai hatálybalépésének a felfüggesztése

A Kormány az Alkotmánybíróság előtt megindíthatja a még hatályba nem lépett autonóm tartományi jogszabály alkotmányosságát vagy törvényességét elbíráló eljárást. Ilyen esetben az Alkotmánybíróság, saját döntésének meghozataláig, felfüggesztheti a vitatott autonóm tartományi jogszabály hatálybalépését.[21]

[17] Alkotmány, 168. szakasz, 2. bekezdés.
[18] Alkotmány, 168. szakasz, 1. bekezdés.
[19] Alkotmány, 169. szakasz, 1. bekezdés.
[20] Alkotmány, 169. szakasz, 4. bekezdés.
[21] Alkotmány, 186. szakasz.

d) Hatáskör-megállapítás a hatáskörök összeütközése esetében

Az Alkotmánybíróság különböző hatásköri összeütközésekről is dönt (a bíróságok és más állami szervek közötti hatásköri összeütközésről, a köztársasági (központi) szervek és a tartományi és az önkormányzati szervek közötti hatásköri összeütközésekről, a tartományi és az önkormányzati szervek hatásköri összeütközésekről, valamint az önkormányzatok egymás közötti hatásköri összeütközésekről).[22]

e) Választási perek elbírálása

Az Alkotmánybíróság választási perekben is dönthet, amennyiben azok esetében a rendes bíróságok nem rendelkeznek hatáskörrel.[23]

f) Politikai pártok, szakszervezetek és a polgári egyesületek és vallási felekezetek betiltása

A meghatalmazott előterjesztő kezdeményezésére (ez legtöbbször a Köztársasági Ügyész) az Alkotmánybíróság dönt a politikai pártok, szakszervezetek, vallási felekezetek és polgári egyesületek tevékenységének a betiltásáról.[24]

g) Alkotmányjogi panasz

Az Alkotmánybíróság a 2006. évi Alkotmánnyal először rendelkezik hatáskörrel az alkotmányjogi panasz elbírálására. Az Alkotmány 170. szakasza a következőképpen rendelkezik: „Alkot-

[22] Alkotmány, 167. szakasz, 2. bekezdés, 1–4 pont.
[23] Alkotmány, 167. szakasz, 2. bekezdés, 5. pont.
[24] Alkotmány, 174. szakasz, 3. bekezdés, illetve 44. szakasz, 3. bekezdés.

mányjogi panasz az állami szervek és közmegbízatással felruházott szervezetek olyan egyedi aktusai és cselekményei ellen nyújtható be, melyek megsértik vagy megvonják az Alkotmányban szavatolt emberi és kisebbségi jogokat és szabadságjogokat, amikor ezek védelmére egyéb jogi eszköz már nem áll rendelkezésre, vagy ilyen nem is volt előirányozva." Tekintettel arra, hogy a különböző hatósági határozatok ellen (de a legtöbb hatósági intézkedés ellen is) kivétel nélkül biztosított a bírósági felülvizsgálat, ezért az alkotmányjogi panasz végső soron a jogerős bírósági döntések ellen nyújtható be.

h) Igazságügyi tisztségviselők fellebbezése

A bírói tisztség megszűnéséről szóló határozatot a Bírói Főtanács hozza meg. Az ilyen határozatot a bíró az Alkotmánybíróságnál megfellebbezheti.[25] Az ügyészhelyettes tisztségének megszűnéséről szóló határozatot, a törvénnyel összhangban, az Állami Ügyészi Tanács hozza meg. A tisztség megszűnéséről szóló határozat az Alkotmánybíróság előtt megfellebbezhető.[26]

A bíró, ügyész vagy ügyészhelyettes beterjesztett fellebbezése kizárja az alkotmányjogi panasz benyújtására való jogot.

i) A Köztársasági Elnök felmentési eljárása során hozott döntés

A köztársasági elnököt az Alkotmány megszegése esetén a Népképviselőház felmentheti, a népképviselők legalább kétharmadának szavazata alapján. A felmentési eljárást a Népképviselőház kezdeményezheti, a népképviselők legalább egyharmadának javaslatára.

[25] Alkotmány, 148. szakasz, 2. bekezdés és 155. szakasz.
[26] Alkotmány, 161. szakasz, 4. bekezdés.

A felmentési eljárás megindítását követő 45 napos határidőn belül az Alkotmánybíróság köteles az Alkotmány megsértésének megtörténtéről döntést hozni.[27]

j) Az autonóm tartomány, illetve helyi önkormányzat panasza a hatásköreinek ellehetetlenítése végett

Az autonóm tartomány panaszt nyújthat be az Alkotmánybíróságnál, ha állami szervnek vagy a helyi önkormányzati egység szervének egyedi aktusával vagy tevékenységével ellehetetlenül az autonóm tartomány hatáskörének gyakorlása.[28] Az autonóm tartomány megindíthatja a tartományi autonómiára való jogot sértő szerbiai törvénynek vagy egyéb jogszabály, illetőleg a helyi önkormányzatok jogszabályainak az alkotmányosságát és törvényességét elbíráló eljárást.[29]

A helyi önkormányzat panaszt nyújthat be az Alkotmánybíróságnak, ha az állami szervek vagy a helyi önkormányzati szervek egyedi aktusa vagy magatartása ellehetetleníti a önkormányzati hatáskör gyakorlását.[30] Az önkormányzat statútumában meghatározott szerv megindíthatja a Szerb Köztársaság törvényének vagy egyéb jogszabályának, illetőleg az autonóm tartomány jogszabályának az alkotmányosságát vagy törvényességét elbíráló eljárását, ha az sérti a helyi önkormányzatra való jogot.[31]

Az Alkotmánybíróság a bírók szavazati többségével hozza meg határozatait.[32] Mindenki köteles tiszteletben tartani és végrehajtani az Alkotmánybíróság határozatát.[33] Amikor erre szükség mutat-

[27] Alkotmány, 118. szakasz, 3. bekezdés.
[28] Alkotmány, 187. szakasz, 1. bekezdés.
[29] Alkotmány, 187. szakasz, 2. bekezdés.
[30] Alkotmány, 193. szakasz, 1. bekezdés.
[31] Alkotmány, 193. szakasz, 2. bekezdés.
[32] Alkotmány, 175. szakasz, 1. bekezdés.
[33] Alkotmány, 171. szakasz, 1. bekezdés.

kozik, az Alkotmánybíróság határozatában intézkedik annak végrehajtási módjáról is.[34]

Az Alkotmány külön rendelkezik az Alkotmánybíróságról szóló törvényről: az Alkotmánybíróság szervezetét, az alkotmánybírósági eljárást, valamint határozatainak joghatályát törvény szabályozza.[35]

III. 1. Szemelvények az Alkotmánybíróság tevékenységéből

Az Alkotmánybíróság gyakorlati működését, esetjogát, alkotmányértelmezési elveit és technikáit ebben a tanulmányban nem tudjuk ismertetni. Mindazonáltal, néhány a működést szemléltető adat segítheti az olvasót abban, hogy közelebb kerüljön az Alkotmánybíróság mindennapi működéséhez, és felismerje azt is, milyen nehézségeket kell leküzdenie az alkotmányosság védelmében. Miután 2007 végén hivatalba lépett az első tíz megválasztott alkotmánybíró, az Alkotmánybíróság megkezdhette hatásköreinek gyakorlását a 2006. évi Alkotmány rendelkezései értelmében.[36] Több mint tíz esztendő gyakorlata alapján elmondható, hogy az alkotmánybíróság létrejötte óta jóval több ügyet old meg évente, mint elődei teljes fennállásuk során, aminek elsődleges okát a nagyszámú alkotmányjogi panaszban kell keresnünk. Míg az Alkotmánybíróság bizonyos hatásköreit eleddig érdemben egyáltalán nem gyakorolta,[37] addig

[34] Alkotmány, 171. szakasz, 2. bekezdés.

[35] Alkotmány, 175. szakasz, 3. bekezdés.

[36] Az Alkotmánybíróság 2010-ig kilenc, illetve tíz bírával működött, mivel a rendes bíróságok átszervezése miatt a Legfelsőbb Semmitőszék évekig nem tudta megválasztani az Alkotmánybíróság hiányzó öt bíráját. Ez kétségtelenül megnehezített az Alkotmánybíróság döntéshozatalát. (A szerző megj.)

[37] Az Alkotmánybíróság az elmúlt bő tíz esztendőben egyetlen érdemi döntést sem hozott a törvények előzetes alkotmányossági felülvizsgálatáról, nem határozott az autonóm tartomány jogszabályának felfüggesztéséről, nem határozott az autonóm tartomány vagy a helyi önkormányzat fellebbezéséről a hatásköreinek ellehetetlenítése végett, nem határozott vallási felekezet vagy politikai párt betiltásának ügyében, nem döntött arról, hogy a köztársasági elnök megszegte-e az Alkotmányt.

az alkotmányossági és törvényességi felülvizsgálat terén, s főleg az alkotmányjogi panaszok vonatkozásában kimagasló alkotmánybírói aktivizmust tanúsított. Az eltelt évtizedben körülbelül nyolcvan törvény egy vagy több rendelkezését nyilvánította alkotmányellenesnek az Alkotmánybíróság, míg ennél jóval több törvény alatti jogszabály rendelkezéseit nyilvánította alkotmány- vagy törvényellenesnek. Különösen az alkotmányjogi panaszok területén aktív az Alkotmánybíróság, hiszen bő tízéves működése során több mint 70 000 alkotmányjogi panasz ügyében járt el, ezek közül megközelítőleg tízezer esetben alkotmánysértést is megállapított. Ennek következtében ezres nagyságrendben semmisített meg jogerős bírósági döntéseket.[38] Az alkotmányjogi panaszok esetében mutatott alkotmánybírósági aktivizmus az elmúlt öt évben odavezetett, hogy az Alkotmánybírósághoz évente több mint tízezer új alkotmányjogi panasz érkezik, ami az összes ügy több mint 95%-át teszi ki. Az Alkotmánybíróság emberi és anyagi erőforrásainak legnagyobb részét az alkotmányjogi panaszok elbírálása köti le, ami károsan hat a döntéshozatal hatékonyságára, különösen a normakontroll terén.[39] A pereskedő polgárok és az ügyvédeik jelentős része is, ma az Alkotmánybíróságot valamiféle szuperbíróságnak képzeli el, amely az alkotmányjogi panaszon keresztül felülvizsgálja és felül is bírálja a rendes bíróságok döntéseit. A jogerős ítéletek rendszeres alkotmánybírósági felülvizsgálata nem minden alap és jogi érvelés nélkül

[38] Működésének első kilenc évében az Alkotmánybíróság több mint 53 ezer alkotmányjogi panaszt bírált el, az azóta eltelt időszakban további közel húszezret. PREGLED RADA USTAVNOG SUDA U 2016. GODINI SA OSVRTOM NA RAD USTAVNOG SUDA U PERIODU DECEMBAR 2007 – DECEMBAR 2016.GODINE, Ustavnisud,Beograd2017,http://www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Misc/%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%BB%D0%B5%D0%B4_2016.pdf (Meglátogatva: 2018. szeptember 20. 47. oldal.)

[39] Stojanović, Dragan: Premise ustavne kontrole prava i njihovo ostvarivanje u praksi Ustavnog suda Srije. In B. Nenadić (szerk.): *Uloga i značaj Ustavnog suda u očuvanju vladavine prava*. Ustavni sud, Beograd, 2013, 131–132.

váltotta ki a legfőbb bírói testületek nemtetszését.[40] A tisztességes eljáráshoz való alkotmányos jogon keresztül az Alkotmánybíróság nemritkán törvényt is értelmez, felülvizsgálva a rendes bíróságok törvényértelmezési gyakorlatát.[41]

Az alkotmányjog tudorai gyakran mutatnak rá, hogy az Alkotmánybíróság „bátran" felvállalja a bíróságokkal való konfrontációt, de kerüli az aktuális kormánytöbbséggel való surlódást. Az elmúlt tíz évben csak elvétve történt meg, hogy az aktuális kormánytöbbség által megszavazott törvény rendelkezéseit helyezte volna hatályon kívül az Alkotmánybíróság.[42] Az alkotmányjogi panaszokkal való túlterheltség következtében az ügyek érdemi elbírálása ritkán történik meg két éven belül, de az is gyakran megesik, hogy egy-egy ügyben négy-öt éven belül sem dönt az Alkotmánybíróság.

IV. Az alkotmánymódosítások alkotmánybírósági felülvizsgálata – alkotmánybírósági gyakorlat

Az összehasonlító alkotmányjogban erősen jelen van az a tézis, hogy az alkotmányoknak vannak megváltoztathatatlan rendelkezései, amelyek lehetnek *expressis verbis* megfogalmazva, de lehetnek az alkotmányértelmezés által konstruáltak is. Az is széles körben elfogadott tézis, hogy az alkotmányellenes alkotmánymódosítástól meg kell védelmezni az alkotmányt, mindenek előtt annak lényeges magját, az alkotmányos identitást.

[40] Nenadić, Bosa: O nekim aspektima odnosa ustavnih i redovnih sudova. In Nenadić, B. (szerk.): *Uloga i značaj ustavnog suda u očuvanju vladavine prava.* Ustavni sud, Beograd, 2013, 98; Manojlović Andrić, Katarina: Postupak i obim ispitivanja ustavne žalbe. In Nenadić, B. (szerk.): *Uloga i značaj ustavnog suda u očuvanju vladavine prava.* Ustavni sud, Beograd, 2013, str. 178.

[41] Manojlović Andrić: i. m. str. 176–178.

[42] Beširević: i. m. 966–967.

Szerbiában az alkotmányozó hatalommal a Népképviselőház rendelkezik.[43] *Expressis verbis* Szerbia alkotmánya nem tartalmaz megváltoztathatatlan rendelkezéseket. Azt is érdemes tisztázni, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörei között a vonatkozó rendelkezések a bíróság számára nem állapítanak meg olyan hatáskört, amely feljogosítaná az Alkotmánybíróságot az alkotmánymódosítások alkotmányosságának felülvizsgálatára – se az alkotmánymódosítási eljárás, sem a módosítások anyagi-jogi ellenőrzése vonatkozásában. Sőt mi több, az Alkotmánybíróság saját alkotmányértelmezése alapján az alkotmánytörvények felülvizsgálatára sem jogosult.[44] Az alkotmányos identitás konkrét tartalmának a meghatározásához maga az Alkotmánybíróság sem járult hozzá lényegesen.[45]

Mindezekből azonban nem következik az, hogy az alkotmányozónak, a megfelelő szavazattöbbség biztosítása mellett joga lenne az alkotmánymódosításokkal lerombolni az alkotmányt, de azt sem, hogy Szerbia Alkotmánya ne tartalmazna olyan alapvető alkotmányos elveket és értékeket, amelyek anyagi jogi értelemben korlátozzák az alkotmánymódosító hatalmat. Egy pillanatra játszunk el a gondolattal, hogy a népképviselők egyharmadának a kezdeményezésére, a Népképviselőház kétharmados többséggel megszavaz egy olyan alkotmánymódosítást, amelynek értelmében az országból, az összes leszármazottjával együtt kiutasíthatnak minden olyan állam-

[43] Alkotmány, 99. szakasz, 1. bekezdés

[44] Némi ingadozás után, a múlt század kilencvenes éveiben, 1995-ben az Alkotmánybíróság az IU-56/1992-számú ügyben (1995. április 28.) olyan álláspontot fogadott el, miszerint az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre arra, hogy felülvizsgálja az alkotmánytörvények alkotmányosságát. Ezt az állásfoglalást az Alkotmánybíróság több ügyben is megismételte az új Alkomtány 2006. évi elfogadása után is. Lásd a következő ügyeket: IUz-356/2009 (2011. július 7.), IUz-228/2011 (2012. február 7.) és IUz-293/2012 (2012. június 26.).

[45] Ebben a tekintetben fontos kivételként kell megemlítenem az Alkotmánybíróság egyes bíráinak különvéleményeit. Lásd dr. Bosa Nanadić és dr. Olivere Vučić alkotmánybírák különvéleményét az Uz-356/2009 (2011. július 7.) számú ügyben. Ezekben az olvasók a döntés indokolásától eltérően olyan érvekkel találkozhatnak, amelyek érdemben hozzájárulhatnak az alkotmánymódosítások és az alkotmánytörvények alkotmányosságának kérdésköréhez.

polgárt, akit az illetékes minisztérium az ügyész javaslatára népellenségnek kiált ki, az ezt szabályozó törvény alapján. Továbbá azt is feltételezzük, hogy az ilyen alkotmánymódosítást népszavazással az állampolgárok is megerősítik. Jogilag érvényes lenne egy ilyen alkotmánymódosítás? Vajon az Alkotmánybíróságnak, amely az alkotmány legfőbb védelmezője, joga és kötelessége lenne-e egy ilyen alkotmánymódosítás felülvizsgálata?

Nem vitás, hogy egy ilyen alkotmányos rendelkezés az Alkotmány számos rendelkezésével ütközne, sőt mi több, egy ilyen rendelkezés az Alkotmány első részében, különösen az 1. szakaszban lefektetett alkotmányos alapértékekkel és az alkotmány fundamentumával is szöges ellentétben lenne. Mit tehetne az Alkotmánybíróság egy ilyen helyzetben, amikor az alkotmány alapjait rombolja egy alkotmánymódosítás? Egyértelmű alkotmányos felhatalmazás hiányában, az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatának ismeretében nehezen elképzelhető, hogy az Alkomtánybíróság felülvizsgálná és hatályon kívül helyezné az ilyen alkotmánymódosítást. Kétségtelen, hogy az alkotmánymódosítás hatályon kívül helyezésével az Alkotmánybíróság túllépné az Alkotmányban aránylag precízen meghatározott hatáskörét. Ugyanakkor, egy elindított felülvizsgálati eljárás során a bíróságnak mindenképpen lenne arra lehetősége, hogy kifejtse álláspontját a különösen védett alkotmányos alapértékek létezése kapcsán arról, hogy az alkotmánymódosításokkal tilos lerombolni az Alkotmányban szavatolt alapértékeket.

Valahol éppen ezen az úton indult el Magyarország Alkotmánybírósága, amikor az Alaptörvény módosítása kapcsán egyrészt kimondta saját hatáskörének a hiányát arra vonatkozóan, hogy anyagi-jogi értelemben felülvizsgálja az Alaptörvény módosításainak alkotmányosságát, egyúttal azonban arra is rámutatott, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi viták során koherens jogi rendszerként értelmezi és alkalmazza az Alaptörvényt.[46] Térjünk

[46] Bragyova András – Gárdos-Orosz Fruzsina: *Vannak-e megváltoztathatatlan normák az Alaptörvényben? Állam- és Jogtudomány* 2016/3, 36.

azonban vissza a felvetett hipotetikus esetre. Hatáskör hiányában is, anélkül hogy az alkotmánymódosítást hatályon kívül helyezhetné, Szerbia Alkotmánybíróságának lehetősége lenne arra, hogy az ilyen alkotmánymódosítás végrehajtását megakadályozza, egyrészt a törvények alkotmányos felülvizsgálata során, másrészt a konkrét alkotmányjogi panaszokon keresztül. Ilyen konkrét alkotmánybírósági ügyek során az Alkotmánybíróság előnyt biztosíthat az alkotmányos alapértékek védelmének, az alkotmány lényeges magjának az azokat romboló alkotmánymódosító rendelkezéssel szemben. Az Alkotmánybíróság ilyen fellépése jelentős mérékben semlegesíthetné az alkotmányromboló alkotmánymódosítást.

V. Az alkotmánybírósági gyakorlat a Népképviselőház ügyrendjének kontrolljával kapcsolatban

A Népképviselőház Ügyrendje (a továbbiakban „Házszabály") fontos alkotmányjogi jogforrás, noha az alkotmány betűje értelmében, erejét tekintve törvény alatti jogszabálynak számít. A Házszabály különböző rendelkezései gyakran képezik politikai viták és vádaskodások tárgyát. A parlamenti ülések során az ellenzéki képviselők nemcsak a Házszabály megsértésével és félreértelmezésével vádolják az elnöklőt és a kormányzó többséget, de nemegyszer a Házszabály rendelkezéseinek a tartalmát is megkérdőjelezik. A szóbeli bírálatokat azonban ritkán követték a Házszabállyal összefüggő érdemi jogviták. Pontosabban, az Alkotmánybíróság a hatályos alkotmány rendelkezései alapján alig foglalkozott a Házszabály alkotmányosságának kérdésével. Amíg az előző alkotmány idején több érdemi döntést is hozott a Házszabály különböző rendelkezéseinek az alkotmányosságának a tárgyában,[47] addig a hatályos Alkotmány alapján

[47] Ezek a következők: IU-215/1999 számú AB végzés (2001. január 11.), IU-184/2002 AB döntés (2002. november 1.), IU-61/2001 AB döntés (2004. február 12.), IU-73/2004 AB döntés (2004. július 1.), IU-288/2005 AB döntés (2006. január 19.).

tevékenykedő Alkotmánybíróság egy érdemi döntést és egy végzést hozott összesen.

Az első, érdemben is eldöntött ügyben az Alkotmánybíróság mint alkotmánysértőt hatályon kívül helyezte az akkori Házszabály 188. szakaszát, amely a köztársasági elnök felmentésére vonatkozó eljárást szabályozta.[48] Az új alkotmány meghozatala előtt hozott Házszabály nem volt összhangban az új Alkotmány rendelkezéseivel, amelyek másként szabályozták a köztársasági elnök felmentését, mint az 1990-es Alkotmány. A Házszabály alkotmányosságával kapcsolatos második indítványt az Alkotmánybíróság 2012. május 10-én végzéssel elvetetette. Az Iuo 1637/2010-számú ügyben az indítványozó a Házszabály azon rendelkezéseinek az alkotmányosságát kifogásolta, amelyek előírták annak lehetőségét, hogy a képviselőktől megvonják a szót, hogy kizárják őket az ülésről, és amelyek lehetővé tették a képviselők megbírságolását a rend megsértése esetén. Az indítványozó szerint ezek ellentétesek az Alkotmánynak a népképviselők mentelmi jogát biztosító 103. szakaszának a rendelkezésével. Az Alkotmánybíróság indokolása szerint a Házszabálynak a kifogásolt rendelkezései nem hozhatók összefüggésbe a népképviselők mentelmi jogával, mert az Alkotmányban szavatolt mentelmi jog a népképviselők véleménynyilvánítási szabadságát szavatolja, valamint védelmezi a népképviselőket az őrizetbe vételtől, és korlátozza azon büntető- és szabálysértési eljárások lefolytatását, amelyek eredményeként börtönbüntetés szabható ki. Ezzel szemben a Házszabály „fegyelmező" rendelkezei a Népképviselőház zavartalan működését és rendjét biztosítják, így azok nem hozhatók összefüggésbe az Alkotmány 103. szakaszának a rendelkezéseivel.

A fenti ügyeken kívül a Házszabály alkotmánysértő alkalmazását népképviselők több alkotmányjogi panaszban is kifogásolták. Érdemben ezekről sem döntött az Alkotmánybíróság, ugyanis mielőtt a beterjesztők az Alkotmánybírósághoz fordultak, nem indítottak közigazgatási pert a Közigazgatási Bíróságon, amelyben felülvizsgálták volna a bírságoló és egyéb korlátozó döntések törvényességét. Tekintettel arra, hogy az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálásának alkotmányban előírt feltétele a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségek kihasználása, az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszokat végzésével elvetette.[49] Az Alkotmánybíróság azonban ezekben a végzéseiben felhívta a panaszosok figyelmét arra, hogy utólag is a Közigazgatási Bírósághoz fordulhatnak, ugyanis a Népképviselőház döntései nem tartalmaztak jogorvoslati tájékoztatót a bírósági jogorvoslat lehetőségéről.

[48] IU-456/2004 AB döntés (2008. július 3.) Službeni glasnik RS, 74/2008.

VI. Összegzés

A több mint fél évszázados múlttal rendelkező szerbiai alkotmánybíróság, az alkotmányosság fő védelmezőjeként, a hatályos alkotmány alapján lényeges és szerteágazó hatáskörökkel rendelkezik. Ebből a rövid tanulmányból is kiderül, hogy az Alkotmánybíróság és az alkotmányozó és törvényhozó hatalommal bíró Népképviselőház viszonyrendszere meglehetősen összetett. A Népképviselőháznak a hatáskörébe tartozik az alkotmánybírák egy részének megválasztása, az alkotmánybírák felmentése, az alkotmánybíróság szervezetére és eljárásaira vonatkozó törvény meghozatala, stb. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság ellenőrzi a Népképviselőház törvényhozási tevékenységének az alkotmányosságát, elsősorban az utólagos absztrakt alkotmányos normakontroll alkalmával.

Az elmúlt években, a gyakorlati működése során az Alkotmánybíróság különösen az alkotmányjogi panaszok elbírálása alkalmával tanúsított kimagasló bírói aktivizmust, ugyanakkor számos esetben nyilvánította alkotmányellenesnek a Népképviselőház által meghozott törvényeket is. Míg az alkotmányjogi panaszok elfogadásával az Alkotmánybíróság a rendes bíróságok hatáskörébe avatkozott be,

[49] Egyebek mellett az Alkotmánybíróság hármas tanácsa ilyen végzést hozott az Už 8901/2017 számú ügyben.

addig a törvények hatályon kívül helyezésével, negatív törvényhozóként a Népképviselőház hatáskörébe szólt bele. A törvények egyes rendelkezéseinek hatályon kívül helyezésével csak kivételesen alakult ki feszültség a Népképviselőház és az Alkotmánybíróság között. Jelesül, a törvények alkotmányellenességének a megállapítására rendszerint évekkel meghozataluk után került sor, amikorra megváltozott a Népképviselőház összetétele és a kormányzó politikai többség is.

PARLAMENTEK

CABRERA ALVARO*

A MAGYAR ORSZÁGGYŰLÉS MŰKÖDÉSE, FELADATAI ÉS HATÁSKÖREI

BEVEZETÉS

Az országgyűlési képviselőket a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson, sarkalatos törvényben meghatározott módon választják. A 199 fős parlament országgyűlési képviselőit egyfordulós rendszerben választják, és a választást – az Országgyűlés feloszlása vagy feloszlatása miatti választás kivételével – az előző Országgyűlés megválasztását követő negyedik év április vagy május hónapjában kell megtartani. Választásra mintegy 8 millió állampolgár jogosult, és a választási részvétel is jellemzően magas, 2018-ban ez közel 70%-ot ért el.[1] A választópolgárok egyéni választókerületi jelöltre és országos listára is szavazhatnak, ebből végül 106 képviselőt egyéni választókerületből, míg 93 képviselőt országos listáról választanak meg. A képviselők jogai és kötelezettségei egyformák, vagyis nincs különbség a listáról vagy egyéniből megválasztott képviselők között. A magyar politikai rendszer stabilitását és folyamatosságát jelzi, hogy – a németéhez hasonlóan – 1990, vagyis a rendszerváltás óta minden négyéves ciklust kitöltött a törvényhozó testület.

* Országgyűlési főtanácsos, tájékoztatási főmunkatárs, Törvényhozási Igazgatóság, Országgyűlés Hivatala, óraadó oktató az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Politikatudományi Intézetében.

[1] Magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgárok megjelenési aránya: 70,22%, míg a választásra jogosult összes választópolgár (levélben szavazókkal együtt) részvételi aránya: 69,73% volt. http://www.valasztas.hu/ogy2018 (Letöltve: 2018. június 11.)

1. A PARLAMENT ALKOTMÁNYOS SZEREPE, HELYE A HATALMI ÁGAK RENDSZERÉBEN

A magyar Országgyűlés Európa régi parlamenti tradíciókkal rendelkező törvényhozó testületeihez sorolható, így érdemes azt a gazdag történelmi hagyományt figyelembe venni, amelynek a jelen parlamentje is letéteményese. Magyarország legfőbb népképviseleti szerve az egykamarás Országgyűlés.[2] A magyar törvényalkotó testület a második világháború végéig – egy rövid időszakot leszámítva[3] – szinte mindig kétkamarás rendszerben működött, végül a II. világháborút követően egykamarás rendszert vezettek be, és ez napjainkban sem változott.[4]

Az Országgyűlés rendkívül széles körű jogosultságokkal rendelkezik, – az angolszász rendszerekre jellemző egyes parlamenti állambíráskodás kivételével – minden klasszikus parlamenti funkció[5] megjelenik, ezek közül a legfontosabbak az alábbiak:

- alkotmányozás;
- törvényalkotás;
- a kormány (és más szervek) ellenőrzése;
- közjogi tisztségviselők választása;

[2] Szeretném felhívni az Olvasók figyelmét kollégáim, az Országgyűlés Hivatalának munkatársai által írt *Parlamenti jog* című kötetre, továbbá Soltész István, az Országgyűlés volt főtitkárának a témában megjelent számos kitűnő munkájára, ezek az olvasmányok online is elérhetők.

[3] 1918 és 1927 között volt először egykamarás a magyar parlament, majd az 1926. évi XXII. törvénycikk állította vissza az országgyűlés felsőházát.

[4] A hazai politikai és tudományos közösséget egyaránt foglalkoztatta a kétkamarás parlament gondolata, például az Országgyűlés 2011-ben jelentette meg *Szükség van-e kétkamarás parlamentre* címen tanulmánykötetét, amelyben összegezte a 2010. novemberi, azonos címmel rendezett konferencia tanulmányait. Az új alkotmány, vagyis az Alaptörvény 2011-es vitája során azonban egyedül Szili Katalin, az Országgyűlés egykori házelnöke javasolt kétkamarás szisztémát saját alkotmányjavaslata részeként (T/2628-as számon), akkor független képviselőként. Elgondolása azonban nem kapott érdemi politikai támogatást egyetlen frakció részéről sem.

[5] (Az Alaptörvényen kívül) Szente Zoltán felosztását vettem alapul. Szente Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*. Atlantisz, Budapest, 2010, 49–66.

- költségvetés meghatározása, elfogadása és a zárszámadás jóváhagyása;
- nemzetközi szerződések ratifikálása;
- békekötés, hadiállapot, szükséghelyzet és rendkívüli állapot kihirdetése;
- önkormányzati funkció.

Tágabb értelemben a törvényalkotási funkcióhoz sorolható – hangsúlyozva az Alaptörvény egyedi és kiemelt státuszát a jogi hierarchiában – az alkotmányozás, a nemzetközi szerződések ratifikálása és a költségvetés, továbbá az előző év költségvetésének, vagyis a zárszámadásnak a jóváhagyása. A felsoroltak eljárási szabályaikban és tartalmukat tekintve eltérő jellegű törvényalkotó tevékenységet jelentenek, végeredményben mégis törvény születik. A magyar parlament egyúttal alkotmányozó testület is: az alkotmány, vagyis az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja, a legmagasabb szintű norma Magyarországon, és egyúttal a parlamenti jog legfontosabb írott forrása.[6]

Ezen túl azonban a törvények között nincs hierarchikus viszony. Az Alaptörvény megnevez olyan témákat, amelyeket csak sarkalatos törvényben lehet szabályozni: a sarkalatos törvények az Alaptörvény felhatalmazása alapján születnek, kétharmados támogatást (a jelen lévő képviselőkre vetítve) igényel elfogadásuk. Végül fontos kiemelni a parlament politikai funkcióját, amely az összes említett többi tevékenységre hatással van. Az országgyűlési viták és döntések szabályozottan és a parlament nyilvános politikai terében zajlanak.

[6] Trócsányi László: Országgyűlés. In Trócsányi L., Schanda B. (szerk.): *Bevezetés az Alkotmányjogba*. HVG-Orac lap és könyvkiadó Kft., Budapest, 2014, 237–278.

2. A PARLAMENT JOGI SZABÁLYOZÁSA: A HÁZSZABÁLY ÉS A VONATKOZÓ TÖRVÉNYEK

Az Országgyűlésre vonatkozó alapvető szabályokat az Alaptörvény, az országgyűlési törvény[7] és a határozati házszabály[8] tartalmazzák, utóbbi kettőt együttesen házszabályi rendelkezéseknek nevezzük. Az Alaptörvény Államról szóló része az Országgyűléssel kezdődik. Alkotmányunkból megismerhetjük a parlament funkcióit és hatásköreit, a képviselők választásával, nemzetiségi képviselettel kapcsolatos kérdéseket, továbbá a képviselői jogokat és kötelezettségeket, a törvényalkotás sarokszabályait és a kormányzat ellenőrzésének a későbbiekben bemutatásra kerülő parlamenti eszközeit. A részletes szabályozás a parlamenti törvényben és a házszabályban jelenik meg. Ezek jelentőségét erősíti, hogy az országgyűlési törvény ún. sarkalatos törvény,[9] vagyis a jelen lévő képviselők kétharmada kell elfogadásához, illetve módosításához. A határozati Házszabály elfogadásához, módosításához – amely egyúttal a parlamenti autonómia önszabályozási jogának példája – a jelen lévő képviselők kétharmados többsége szükséges. Az Országgyűlésről szóló törvényben az alábbi nagyobb területeket határozta meg a jogalkotó: az Országgyűlés tisztségviselői, a Házbizottság, a bizottságok, a parlamenti működés és ülésezés legfontosabb szabályai. Itt találhatók továbbá az alábbi területek szabályai: az országgyűlés működésének nyilvánossága, az országgyűlés és a kormány európai uniós ügyekben történő együttműködése, az országgyűlési képviselők jogállása, összeférhetetlenség és vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettségük, mun-

[7] 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről

[8] 10/2014. (II. 24.) OGY határozat egyes házszabályi rendelkezésekről

[9] A sarkalatos törvényeket a régi jog nyelvén mai szóval talán alkotmányos törvényeknek hívnánk. Jelen jogrendszerünkben a sarkalatos törvények az Alaptörvényben meghatározott tárgykörökben sarkalatosnak minősített és csak a képviselők kétharmados támogatásával elfogadható vagy módosítható törvények. Azonban a sarkalatos törvények nem állnak a többi törvény felett, azokkal azonos szintűek, ugyanis csak az Alaptörvény áll a törvények felett a jogszabályi hierarchiában.

kajogi és társadalombiztosítási jogállásuk, tisztségük ellátásának támogatása és a képviselői megbízatás megszűnése, javadalmazása, továbbá az országgyűlés hivatali szervezete és az országgyűlési őrség. Ehhez szorosan kapcsolódik a határozati házszabály, amelyben elsősorban eljárási szabályok kaptak helyet. Itt ismerhetjük meg részleteiben is a képviselőcsoportok, az országgyűlés működésének és ülésezésének egyes szabályait, a szavazás, az indítványok és tárgyalásuk szabályait, a bizottságok tárgyalási rendjét, az interpellációt, a kérdést és az azonnali kérdést, az országgyűlés közjogi tisztségviselőkkel kapcsolatos határozatainak, továbbá működésének nyilvánosságával kapcsolatos rendelkezéseket. Itt kapott helyet továbbá az irományy-nyilvántartás és a házszabályi rendelkezések értelmezésével, továbbá az európai uniós ügyekkel kapcsolatos eljárás, végül a képviselők jogállásával kapcsolatos egyes kérdéseket tartalmazó részletes szabályozás.

Más megközelítésben a törvényi szabályozásban elsősorban az anyagi jogi szabályok, illetve külső felet is érintő szabályok találhatók, míg a határozati házszabály elsősorban az eljárási szabályokat foglalja magában, és utóbbi kizárólag az Országgyűlés belső életét foglalja jogi keretbe. A Házszabály annyiban is érdekes, hogy a jogszabályalkotás szempontjából egyfelől egy közjogi szervezetszabályozási eszköz, így nem is jogszabály, tartalmát és jelentőségét tekintve azonban sok szempontból még a törvényekhez képest is kiemelt helyzetű azáltal, hogy a parlament önszabályozó autonómiájának kifejeződése, másik hatalmi ág azt nem bírálhatja felül. Emiatt egyes értelmezések inkább alkotmányos szabályként tekintenek rá. A parlamentek belső aktusaival kapcsolatos kontrollfunkcióknak van olyan megoldása például a német gyakorlatban, ahol ezt a feladatot az Alkotmánybíróság látja el valamiféle házszabály-bíróságként, míg Magyarországon az Országgyűlésen belüli kontrollfórum eszközeit teremtették meg.[10]

[10] Szabó Zsolt: Lehet-e az Alkotmánybíróságból „házszabály-bíróság"? *Közjogi Szemle* 2017/4, 55–61.

Végül minden parlamentben, így az Országgyűlésben is léteznek olyan további írott és íratlan szabályok, parlamenti hagyományok, amelyek az előzőekben említett joganyagot teszik teljessé.

3. A PARLAMENT FELÉPÍTÉSE: TISZTSÉGVISELŐK, BIZOTTSÁGOK KÉPVISELŐCSOPORTOK, PARLAMENTI HIVATAL

Az Országgyűlés tisztségviselőit a parlament választja meg az alakuló ülésen. Léteznek kizárólag az alakuló ülésre korlátozott speciális tisztségek is, ilyen a korelnök, aki a legidősebb képviselő, és a korjegyzők, vagyis a nyolc legfiatalabb képviselő. A tisztségek elosztása így a bizottsági pozíciók és az alelnökök vagy a jegyzők száma az alakuló ülést megelőző politikai előkészítő tárgyalások során a választási eredmény figyelembevételével a pártok közötti megegyezésen alapul. Az Országgyűlés tisztségviselői az Országgyűlés elnöke (házelnök), a háznagy, az Országgyűlés alelnökei, és az Országgyűlés jegyzői.

Tisztségviselők

A házelnök legfontosabb feladatai közé tartozik, hogy biztosítja az Országgyűlés jogainak gyakorlását, és gondoskodik az Országgyűlés tekintélyének megóvásáról, az Országgyűlés rendjének és biztonságának fenntartásáról, valamint az Országgyűlés munkájának megszervezéséről. Feladatai közé tartozik a parlament képviselete más állami szervekkel, civil- és egyéb szervezetekkel, továbbá a nemzetközi kapcsolatokban, a külföldi partnerekkel folytatott tárgyalások során. Sokrétű munkájának része, hogy összehívja az Országgyűlés ülésszakát és az egyes üléseket. Őt a alelnökök helyettesítik, ezt elsősorban az ülésvezetésben követhetjük nyomon. Ülésvezető elnöknek hívjuk az éppen a plenáris ülést vezető soros alelnököt. A házelnököt helyettesítő alelnök jogai és kötelezettségei a házelnökével azonosak, egyes meghatározott feladat- és hatásköröket azonban nem gyakorolhatnak. A törvényalkotásért felelős alelnöknek megválasztott képviselő pedig értelemszerűen ezt a bizottságot vezeti, így ő a plenáris ülésvezetés feladataival nem foglalkozik. Az alelnökök száma ciklusonként is változhat, jelenleg hat alelnök dolgozik a Tisztelt Házban, a törvényalkotási bizottságot vezető alelnököt is beleértve. Történelmi tisztség megújításaként jött létre néhány éve a háznagy pozíciója. Ő látja el azokat a feladat- és hatásköröket, amelyeket a házelnök részére meghatároz, ez irányítási jogviszonyt jelent a házelnök és a háznagy között. Az eddigi gyakorlat alapján elsősorban civil szervezetekkel kapcsolatban és a nemzetközi relációkban, így a parlamenti diplomáciában kap szerepet a házelnököt helyettesítő háznagy. A tisztség érdekessége, hogy nem kizárólag képviselőt választhat háznaggyá a Tisztelt Ház, hanem a testületen kívüli személyt is, akinek egyúttal mentelmi jog jár. A jegyzők elsősorban a plenáris ülés vezetésében segédkeznek, egyidejűleg két jegyző teljesít szolgálatot, akik közül egyikük kormánypárti országgyűlési képviselőcsoporthoz, másik ellenzéki országgyűlési képviselőcsoporthoz tartozik. Munkájuk kiterjed többek között az esküszöveg előolvasására, szavazatszámlálásra, illetve felolvassák az országgyűlési iratokat, és ők hitelesítik az Országgyűlés szó szerinti jegyzőkönyvét. A jegyzők száma ciklusonként változó, jelenleg 14 fő.

Házbizottság

Csupán nevében bizottság a Házbizottság, amely döntés-előkészítő fórumként működik. Elnöke az Országgyűlés elnöke, tagjai az Országgyűlés alelnökei, a háznagy és a frakciók vezetői, a frakcióvezetők rendelkeznek szavazati joggal. Döntéseit konszenzussal hozza, és amint arról szó esett, szavazategyenlőség esetén az elnök dönt. Hasonló funkciójú szervezet más parlamentekben Presidium (Elnökség), Öregek tanácsa stb. elnevezésekkel található.

Bizottságok

Az Országgyűlésben állandó bizottságok és két speciális bizottság, a törvényalkotási bizottság és a nemzetiségeket képviselő bizottság működik. Ezenkívül eseti bizottságot és vizsgálóbizottságot is létrehozhat a Tisztelt Ház. Az állandó bizottságok az Országgyűlés kezdeményező, javaslattevő, véleményező, törvényben és a határozati házszabályi rendelkezésekben meghatározott esetekben ügydöntő, valamint a kormányzati munka ellenőrzésében közreműködő szerve, amely az Alaptörvényben, törvényben, a határozati házszabályi rendelkezésekben, továbbá az Országgyűlés egyéb határozataiban meghatározott hatáskörét gyakorolja.[11] Vannak olyan állandó bizottságok, amelyeket minden ciklusban kötelező létrehozni. Ezek közé tartozik a mentelmi, alkotmányügyi, költségvetési, külügyi, európai uniós, honvédelemi, nemzetbiztonsági, nemzetpolitikával összefüggő kérdésekkel foglalkozó bizottság. A bizottsági struktúra mindig reflektál az adott ciklus kormányzati – minisztériumi – rendszerére, de nem másolja azt. Más szóval nem tükörszerűen képezi le a minisztériumokat. Minden nagy kormányzati témához köthető olyan állandó bizottság, amelynek ellenőrzési tevékenységébe az adott szakterület tartozik. A képviselők mindegyikének lehetősége van bizottsági tagként tevékenykedni, kivéve, ha államtitkári vagy miniszteri pozíciót töltenek be, hiszen akkor saját tevékenységüket kellene ellenőrizniük.

Külön kell említeni az állandó bizottságnak nem minősülő, de szintén a teljes ciklus során működő speciális bizottságokat. A törvényalkotási bizottság az Országgyűlés jogalkotási tevékenysége során eljáró, annak javaslattevő, véleményező, házszabályi rendelkezésekben meghatározott esetekben ügydöntő bizottsága, elnöke egyúttal az Országgyűlés eme tisztségre megválasztott alelnöke. A nemzetiségeket képviselő bizottság a nemzetiségek érdekeit, jogait érintően az Országgyűlés kezdeményező, javaslattevő, véleményező és a kormányzati munka ellenőrzésében közreműködő szerve. A nemzetiségeket képviselő bizottság tagjai a nemzetiségi listáról mandátumot szerző képviselő, valamint a nemzetiségi szószóló. A nemzetiségi szószólók nem vesznek részt a plenáris vitában, nem is szavazhatnak, viszont mentelmi joguk van, és díjazásuk is a képviselőkével azonos. Tevékenységüket így elsősorban ebben a bizottságban fejtik ki. Nemzetiségi témában a bizottság nevében a Házbizottság jóváhagyásával elmondja véleményét a bizottság képviselője,[12] így a plenáris ülésen is megjelenik a bizottsági vélemény. A nemzetiségi képviselő teljes jogú képviselő, egyedüli korlátozásként frakcióhoz nem csatlakozhat.

[11] 2012. évi XXXVI. törvény 15 § (1).

Képviselőcsoportok

A frakcióalakítás szabályai az elmúlt közel 30 évben többször is változtak, amelyeket a parlament kívül az Alkotmánybíróság is formált az elmúlt évek során. Jelenleg országgyűlési képviselőcsoportot alakítani az előző általános választáson országos pártlistát állító és mandátumot szerző, ugyanazon párthoz vagy annak jogutódjához tartozó képviselők jogosultak. A közös országos listát állító és mandátumot szerző pártokhoz, illetve azok jogutódjához tartozó képviselők közös vagy önálló képviselőcsoport alakítására jogosultak. Közös pártlistán bejutó pártokból alakuló frakció esetenként 5 fő, önállóan induló párt esetén 3 fő a legkisebb létszám, amellyel frakció alakítható. Fontos szabály, hogy a független és a függetlenné vált képviselő megbízatása alatt képviselőcsoport megalakításában nem vehet részt és képviselőcsoporthoz nem csatlakozhat. Ez a szabály közelmúltban – a cikk írását követően – változott. A korábbi házszabályok lehetővé tették a függetleneknek a frakcióhoz

[12] A nemzetiséghez tartozó képviselő, a nemzetiségi listáról mandátumot szerző képviselő, valamint a szószóló anyanyelvén is felszólalhat és iromány nyújthat be. A magyar szabályozás ebben sokkal megengedőbb, mint például a brit vagy akár spanyol, ahol erre nincs lehetőség.

történő csatlakozást. A frakciókról az alaptörvény is rendelkezik, de legfontosabb szabályaik a határozati házszabályban találhatók. Jogilag egyenlő a független és a frakcióhoz tartozó képviselő, a gyakorlatban mégis számos területen inkább kedvezőbbnek tekinthető a frakciókhoz tartozó képviselők helyzete. A frakciók vezetőiken keresztül ugyanis számos területen jelennek meg, így például a Házbizottságban szavazati joggal rendelkeznek, a frakciók delegálnak képviselőket a bizottságokba, a bizottságok által elutasított indítványok tárgysorozatba vételét javasolhatják, az azonnali kérdéseket feltevő frakciótársukat megjelölhetik, és így tovább.[13] A frakciók saját szabályzattal, büdzsével, irodahelyiségekkel, személyzettel és költségvetéssel rendelkeznek, szerepük meghatározó a parlament minden funkciójában.

Országgyűlés Hivatala

A parlamenti hivatalok meghatározó szerepet töltenek be a törvényalkotó testületek működésében, egyúttal autonómiájuk egyik mérőeszközeként is tekinthetők. A nemzetközi parlamenti kérdőívekben visszatérő kérdés, hogy az adott parlament rendelkezik-e saját költségvetéssel és kormánytól független személyzettel. Az Országgyűlés Hivatala a parlament szervezeti, működtetési, ügyviteli és döntés-előkészítési feladatait ellátó központi költségvetési szerv, amely az Országgyűlés költségvetési fejezetén belül önálló címet képez. Négy igazgatósági szintű szervezetből áll: törvényhozás, gazdasági és működtetési feladatok, külügy, közgyűjtemény és közművelődés. Élén főigazgató áll, akinek munkáját két helyettese segíti. Egyik a törvényhozásért felelős, míg a másik a gazdasági és működtetési kérdésekért. A főigazgató alá tartozik a sajtóiroda és a belső ellenőrzés is, míg a házelnök munkáját saját elnöki titkársága

[13] Soltész István: Az Országgyűlés Országgyűlés Hivatala 2018. Lezárva: 2018. június. 12. oldal.

támogatja. A képviselőcsoportok hivatalai is ennek a szervezetnek a részét képezik, és tekintettel szerepükre, nagymértékben autonóm módon, de a többi hivatali egységgel kooperálva működnek.

Az országgyűlési köztisztviselők saját életpályamodell alapján és előmeneteli rendszerben dolgoznak, a kormánytól függetlenül. Javadalmazásuk a köztisztviselőkéhez képest előnyösebbnek tekinthető, ugyanis az illetményalapjuk a tárgyévet megelőző éves bruttó átlagbérhez kötött. Az előmeneteli rendszert, juttatásokat, címeket, szabadságuk mértékét és egyéb javadalmazási kérdéseket az országgyűlési törvényben szabályozták, más tekintetben a köztisztviselői törvény és a munka törvénykönyve érvényes a Hivatal köztisztviselőire. Az érem másik oldala, hogy a parlamenti hivatali munka során nem számít kivételesnek a hétvégi vagy éppen esti, éjszakai órákba nyúló munkavégzés, és több olyan pozíció is van, ahol egyúttal biztosítani kell a folyamatos elérhetőséget.

A Hivatalnak – a frakciókkal együtt – 975 fős létszáma van. Ennek közel fele felsőfokú végzettségű. Összességében a köztisztviselők aránya 51%, míg a munka törvénykönyve alá tartozó munkatársak 49%-át adják az összlétszámnak. A hivatali munkatársak többsége nő, a szűkebb hivatalban ez 52%, míg a frakcióhivatalokban 56%. Ezzel szemben a vezetők többsége férfi a szűkebb hivatalban 62%, míg a frakcióknál 50%.[14] A teljes kép érdekében fontos hozzátenni, hogy a képviselők között a nők aránya 12,5%. Fontos kiemelni, hogy az Országgyűlés Hivatalának köztisztviselői munkájukat a szakszerűség és a pártpolitikai semlegesség elveinek megfelelően végzik, a hivatalban alacsony a fluktuáció, a munkatársak jelentős része több cikluson át marad. Összességében elmondható, hogy a magyar Országgyűlésben dolgozni magas presztízzsel jár. Végül a Hivataltól független, de a Házelnöknek alárendelt szervezet az Országgyűlési Őrség, amelynek feladatai közé tartozik az Országgyűlés védelme, tárgyalási rendjének fenntartásával összefüggő személy-

[14] Soltész István: Az országgyűlés Hivatala 1989–2017 között. 70–71. In *Az Országgyűlés Hivatala 2014–2018*. Országház Könyvkiadó, Budapest, 2018.

védelmi, létesítménybiztosítási feladatok biztosítása, továbbá egyes protokolláris díszelgési, valamint tűzbiztonsági feladatok ellátása. Kisebb létszámú szervezet a történelmi hagyományok nyomán újraalapított Koronaőrség.

4. Az Országgyűlés működése

Az Országgyűlés évenként két rendes ülésszakot tart: minden év február elsejétől június tizenötödikéig, illetve szeptember elsejétől december tizenötödikéig. Az ülésszak ülésekből, az ülés pedig ülésnapokból áll.[15] A rendes ülésszak által adott időkeretet gyakran meghosszabbítják rendkívüli ülésszak összehívásával, például ennek a tanulmánynak az írásakor, 2018. július 20-án várható az ország költségvetésének elfogadása, a rendkívüli ülésszak utolsó ülésnapján. A parlamenti munkát meghatározza a kormány által minden ülésszak végén a következő ülésszakra vonatkozóan benyújtott törvényalkotási program,[16] rendkívüli ülésszak összehívásakor pedig a kezdeményezőnek – aki a leggyakrabban éppen maga a kormány – szintén jeleznie kell, hogy mit szeretne tárgyalni. A törvényalkotási programban a törvénytervezetek vagy már a parlamentnek benyújtott törvényjavaslatok címe, terjedelme (kis – közepes – nagy), továbbá néhány mondatos összegzése olvasható.

A másik fontos keret a munkarend, amely meghatározza, hogy milyen rendben ülésezik a Tisztelt Ház, ez lehet hetes vagy többhetes egyaránt, de az Országgyűlés folyamatosságát biztosítani kell az ülésszak alatt. A munkarendet a korábban bemutatott Házbizottság fogadja el. Az egyes ülések napirendjét (a napirend a tárgysorozaton lévő önálló indítványok közül egy adott ülésen tárgyalt önálló indítványok összessége)[17] szintén a Házbizottságban egyeztetik, ez

[15] Ogy tv. 32. §–33. §.
[16] Ogy tv. 38. §.
[17] HHSZ 158. § 17.

a gyakorlatban legtöbbször az ülést megelőző csütörtök délelőtti időpontot jelenti. Ott a frakciók nevében lehetőség van a napirendi pontok tárgyalásával kapcsolatos észrevételekre, javaslatokra. A Házbizottság konszenzusra törekszik, jegyzőkönyvei nem nyilvánosak. Ha nincs egyetértés, akkor az elnök dönt. Ez azonban még mindig csak egy napirendi javaslat, amelyről a T. Ház plenáris ülésén dönt. A napirendi javaslatot legkésőbb az ülést megelőző 72 órával, ha egy naptári héten belülre több ülés összehívása szükséges, legkésőbb az ülést megelőző 48 órával korábban közzé kell tenni, ez a gyakorlatban a parlament honlapján a futárposta címszó alatt érhető el.

A 2014–2018 közötti ciklusban – a költségvetési törvényjavaslat tárgyalását leszámítva – kéthetes munkarend volt jellemző.[18] Ennek keretében tipikusan az első héten napirend előtti felszólalásokkal kezdenek[19] (általában 13:00-kor) ezt követik a határozathozatalok, a napirend elfogadása (hiszen a napirendre a Házbizottság csak javaslatot tesz, azt a T. Háznak még el kell fogadnia), majd az interpellációk, kérdések, azonnali kérdések. Mindezeket követően vitákkal folytatják, végül az ülésnapot a napirend utáni felszólalások zárják. Az ülésnap a napirendtől függően gyakran estig tart, ez mind a korábbi ciklusokra, mind valószínűleg az előttünk állókra igaz. A keddi napra általában a határozathozatalokat csoportosították, míg szerdán és csütörtökön a javaslatok vitái kerültek terítékre. Péntekre nem terveztek plenáris ülést, ezzel is biztosítva az egyéb képviselői teendők teljesítését azon a héten. A második héten csak hétfőn került sor plenáris ülésre, szintén napirend előttiekkel kezdve, kérdésekkel és azonnali kérdésekkel, de szavazások nélkül (interpelláció ezért nem is kerül erre a hétre, hiszen ott a képviselők szavaznak, amennyiben a képviselő az interpellációs választ nem

[18] Varga Aida: Az országgyűlés ülésezése. In Dukán Ildikó – Varga Aida (szerk.): *Parlamenti Jog. Az országgyűlés működése, feladat- és hatáskörei, kapcsolódó intézmények*. Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2018, 202.
[19] A képviselői munka általában már a hétfő délelőtti frakcióülésekkel elkezdődik.

fogadja el). Összegezve kéthetes munkarendben, minden héten üléseznek, de az egyik héten szavazásokra is sor kerül.

Az Országgyűlésben a szavazás túlnyomó részben szavazógép segítségével történik, amelynek eredménye megjelenik az ülésteremben látható elektronikus táblán, és azt az ülésvezető elnök is közli a plénummal. A rendszerbe bekerült szavazási adatok pedig másodperceken belül elérhetők a parlamenti honlapon, akár név szerinti, frakció szerinti stb. bontásban. Létezik kézi szavazás, például a napirend elfogadásához elegendő általában a kézfeltartás és a látható többséget az ülésvezető elnök megállapítja (persze ezekben az esetekben is kérhetnek gépi szavazást), de ez a metódus csupán töredéke az összes szavazásnak, ahol a gépi szavazás a meghatározó. A nyílt szavazás mellett létezik titkos szavazás is, ennek külön szabályai vannak, például a köztársasági elnököt is titkos szavazással választják meg. A szavazásokat csoportosíthatjuk az elfogadáshoz szükséges többség tekintetében is, így megkülönböztetünk egyszerű és minősített többséget. Egyszerű többség a jelen lévő képviselők ötven százalékát plusz legalább egy szavazatot jelent. A minősített többség igényelheti a jelen lévő képviselők kétharmados támogatását (például a sarkalatos törvények esetében), az összes képviselő kétharmadát (Alaptörvény esetében) vagy éppen a jelen lévő képviselők négyötödét (határozati házszabályi rendelkezésektől való eltérés során). Végül létezik az úgynevezett abszolút többség, ilyen például a miniszterelnök megválasztásához szükséges többség is: ez az összes megválasztott képviselő több mint a felének szavazatát jelenti.[20]

5. A TÖRVÉNYALKOTÁSI ELJÁRÁS ÉS EGYES GYORSÍTOTT ELJÁRÁSOK

Törvénykezdeményezési joggal a köztársasági elnök, a kormány, a bizottságok és a képviselők rendelkeznek. Azonban ezzel a jogával

[20] Alaptv. 15. cikk (4)

a mindenkori köztársasági elnök – az első 1990–94 közötti ciklust leszámítva – nem élt. A legaktívabb törvénykezdeményező szerep minden esetben a kormányé, amely a korábban bemutatott formában törvényalkotási programjában a következő rendes ülésszakra írásban jelzi, hogy milyen témákat kíván benyújtani, tárgyalni. Szerepét erősíti, hogy a kormány által benyújtott javaslatok automatikusan az Országgyűlés tárgysorozatába kerülnek. Az elfogadott törvények túlnyomó többsége kormánykezdeményezésből születik. Fontos a bizottságok szerepe is, amely így nem korlátozódik a kormányt ellenőrző szerepkörre, hiszen – a törvényalkotási eljárásban betöltött további meghatározó feladataikon túl – saját törvényjavaslatot is benyújthatnak. A bizottságok egyúttal kapuőr funkciót töltenek be a képviselői indítványok tekintetében, ugyanis a tárgysorozatba vételről bizottság dönt. Így az ellenzéki kezdeményezések már itt a folyamat elején általában lezárulnak (a paritásos mentelmi bizottság kivételével a bizottságokban a kormánynak van többsége). Más parlamentekhez képest széles körű törvénykezdeményező joggal bírnak a képviselők. Egyetlen képviselő is kezdeményezhet törvényjavaslatot, tehát nem kötött meghatározott számú képviselő támogatásához, aláírásához önálló törvényjavaslat benyújtása, mint például Lengyelországban.[21]

A törvényjavaslatnak a jogalkotási törvényben megszabott formában kell elkészülnie, így például társadalmi egyeztetés szükséges, hogy megelőzze, továbbá hatásvizsgálatokkal kell azt megalapozni. Ez utóbbi vizsgálatok eredményét azonban nem nyújtják be a parlamentnek. Minden javaslat kötelező kelléke továbbá az általános és részletes indokolás, amelyek nem módosíthatók, a kihirdetett törvényben szövegük nem szerepel, annak nem része.[22] Törvényjavas-

[21] Cabrera Alvaro: A plenáris ülés a Szejmben és a Szenátusban. In Soltész István (szerk.): *A Plenáris ülés*. Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 2003, 265.

[22] Soltész István: Miért nincs a törvényeknek indokolása? In uő (szerk.): *A törvényalkotó Országgyűlés Parlamenti dolgozatok II*. Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 1994, 107–113.

lat[23] benyújtását követően az elnök kijelöl egy illetékes bizottságot (kijelölt bizottság), amely a téma „gazdája", de ehhez más bizottságok is csatlakozhatnak, megjelölve a kompetenciájukba eső és tárgyalandó részeket, így a kijelölt és a vitához csatlakozó bizottságot együttesen tárgyalóbizottságnak nevezzük.

A javaslat tárgyalása plenáris vitával kezdődik, ahol célját, indokoltságát vitatják meg a képviselők. A javaslathoz nem önálló indítványokat, vagyis ebben az esetben módosító indítványokat is benyújthatnak. Maga az előterjesztő azonban saját törvényjavaslatához nem nyújthat be módosítót. Mivel az eredeti javaslat sokban változhat a tárgyalás során benyújtott módosítók által, előfordulhat – például kormány-előterjesztés esetén –, hogy még a technikai jellegű módosításokra is kormánypárti képviselőket kell az előterjesztőnek felkérnie.[24] Az általános vitát a tárgyalóbizottságban lefolytatott részletes vita követi. Ennek keretében a beérkezett képviselői módosító indítványokról döntenek, így azt a bizottság támogathatja, elvetheti, sőt változtatásokkal is támogathatja. Saját módosítót is megfogalmazhat, és végül mindezekből születik egy bizottsági módosító indítvány és az ehhez tartozó ajánlás. Miután ezt a házelnöknek benyújtották, az eredeti javaslat előterjesztője (legtöbb esetben ez a kormány) állásfoglalást fogalmaz meg a bizottsági módosítókról: más szóval véleményezi a saját eredeti javaslatán eszközölni kívánt változtatásokat. Ezt követően következik a törvényalkotási bizottság eljárása, amelynek során áttekinti a bizottsági módosítókat, és ehhez további módosításokat fűzhet. A bizottság ugyanis a jogalkotás valamiféle „őre", és részletesen át kell tekintenie, hogy a bizottsági módosítókkal együtt nem ellentétes-e az alaptörvénnyel, más törvényekkel, illetve nemzetközi, európai uniós szabályokkal.[25]

[23] Törvényjavaslaton az Országgyűlésnek hivatalosan már benyújtott javaslatot értünk, míg törvénytervezetnek még a benyújtást megelőző időszakban nevezzük.

[24] Szabó Zsolt: Hozzáadott érték benyújtás és elfogadás között: viták és módosító javaslatok az Országgyűlésben 2006–2016 között. *Parlamenti Szemle* 2017/2, 38.

[25] Mindezt korábban maguk az állandó bizottságok is vizsgálták, sőt maga az előterjesztő is köteles volt már a benyújtást megelőzően. Itt azonban összességében és minden összefüggésében vizsgálja ezt a törvényalkotási bizottság, ezzel is erősítve a törvényalkotás jogi értelemben vett minőségét, továbbá külső és belső koherenciáját.

Ez a tárgyalási szakasz egy összegző módosító javaslattal és összegző jelentéssel zárul, amelyek szövegét egybeszerkesztve készül el az egységes javaslat. A bizottsági vitaszakaszokat követően egy második plenáris olvasatra kerül sor, és (amennyiben az Országgyűlés plénuma nem tart fenn módosító javaslatot) ekkor szavaznak az összegző módosító javaslatról, majd végül az egységes, vagyis végleges szövegezésű szövegváltozatról. Az elfogadott törvényt a Házelnök szignálja, majd a köztársasági elnök írja alá (aki amennyiben aggályai lennének, visszaküldheti, illetve az Alkotmánybíróságnak is küldheti a korábban bemutatott eljárás keretében), végül a *Magyar Közlöny*ben hirdetik ki, ezzel válik teljessé a megszületett törvény. Az Országgyűlés 2014–2018 közötti ciklusban 221 új törvényt, 509 törvénymódosítást, összesen 730 törvényt (a törvényekből 156 nemzetközi) fogadott el.[26] A törvényalkotás a tárgyalási időből (beleértve a most következő gyorsított eljárások tárgyalási idejét is) összesen mintegy 60%-nyi időt foglal el.[27]

Léteznek olyan esetek, amikor a parlamentnek különböző okokból gyorsabban kell elfogadnia egy törvényjavaslatot, ezért a tipikusan a törvényjavaslatok tárgyalásához szükséges időt[28] csökkenti. Erre korlátozottan, de lehetőséget nyújt a határozati Házszabály.

[26] Adatok az Országgyűlés tevékenységéről 2014. május 6. – 2018. május 7. Összeállította az Országgyűlés Hivatala, kiadja az Országgyűlés Hivatala törvényhozási főigazgató-helyettes, szerkesztette a Tájékoztatási és Irományi-nyilvántartó Iroda, Tájékoztatási és Módszertani Osztály, 2018, 43.

[27] Adatok az országgyűlés tevékenységéről 2014–2018. Összeállította az Országgyűlés Hivatala. Készült: 2018. június 8. Országgyűlés Hivatala, törvényhozási főigazgató-helyettes, 13. oldal.

[28] „A 2014–2018 között a benyújtás és az elfogadás között eltelt napok száma tipikusan 21 és 35 nap közé esett, míg a korábbi ciklusok hasonló időszakában ez a mutató nagyobb szórást mutatott: 2010–2014-ben 11-39 nap, míg a még korábbi ciklus hasonló időszakában 18-53 nap közé esett." Forrás: Összehasonlító adatok az Országgyűlés tevékenységéről 2006–2010, 2010–2014, 2014–2018. ciklus, Országgyűlés Hivatala, 2018. Készült a Tájékoztatási és Irományi-nyilvántartó Iroda Tájékoztatási és Módszertani Osztályán.

Három „gyorsító" eljárást szeretnék bemutatni: a sürgős tárgyalást, a kivételes eljárást és végül a határozati házszabályi rendelkezésektől való eltérést.

Sürgősségi javaslatot[29] legalább huszonöt képviselő támogatásával lehet kezdeményezni. Sürgősséget félévente legfeljebb hat alkalommal lehet elrendelni (az elrendelés és a javaslat zárószavazása között legalább hat napnak el kell telnie), és a sürgősség elfogadásához a jelenlévők kétharmados többsége szükséges. A 2014–2018-as ciklus során erre mindössze nyolc alkalommal került sor. A sürgősség esetén lehetséges, hogy a javaslat általános vitája a megjelölt ülésnapon, de legkorábban a benyújtást követő két nap elteltével megkezdődhessen, a bizottság a plenáris ülés alatt is ülésezhessen, továbbá a módosítók benyújtására rövidebb idő álljon rendelkezésre. További gyorsító eszköze a sürgősségnek, hogy az általános vita után rögtön megnyílik a részletes vita.

A kivételes eljárás[30] kezdeményezése – amikor éppen nem a kormány a kezdeményező – a képviselők egyötödének támogatását igényli, de nem mindenre kérhető, például alkotmányt vagy költségvetést így nem lehet tárgyalni. Félévente négy alkalommal lehet élni ezzel a lehetőséggel, és a képviselők több mint felének többségével lehet elfogadni, erre 32 alkalommal került sor a 2014–2018-as ciklus során. A kivételes eljárás lehetővé teszi, hogy a benyújtott javaslat akár a következő napon is elfogadható, nem véletlen, hogy az előbbiekben is említett korlátozásokkal alkalmazható.[31] Ebben az esetben a módosító javaslatok benyújtási idejét szűkítik (azért legalább három órát erre hagyniuk kell), és a részletes vita a törvényalkotási bizottsághoz kerül, amely a módosítókról a korábban már bemutatott formában határoz, saját módosítást is megfogalmaz, ha szükséges, majd összegző módosító javaslatot és jelentést készít. Ezt követi a plenáris összevont vitaszakasz, ahol időkeretes felszólalási lehetőségük van a frakcióknak és a függetleneknek. Ez a vitaszakasz tehát a rendes eljárásban már megismert általános vitát és a második (plenáris) olvasatot is magában foglalja, végül az összevont vita lezárását követően az Országgyűlés dönt az összegző módosító javaslatról, majd zárószavazást tart a törvényjavaslatnak az összegző módosító javaslattal módosított szövegéről.

A Házszabálytól eltérésre[32] a Házbizottság javaslatára az Országgyűlés a jelen lévő képviselők legalább négyötödének szavazatával lehet dönteni, itt is korlátot jelent többek között az alkotmány, vagyis az alaptörvény módosítása. Itt az elfogadásához szükséges szavazati arány is mutatja, hogy lényegében a kormány és az ellenzék nagy részének megegyezésén kell alapulnia. A 2014–2018-as ciklusban ötven alkalommal került sor a határozati házszabálytól történő eltéréssel való tárgyalásra.

[29] HHSZ 60. § az adatok forrása a parlamenti adatbázis (Pair). Lekérdezés időpontja: 2018. július 26.

[30] HHSZ 61–64. § az adatok a parlamenti adatbázis (Pair). Lekérdezés időpontja: 2018. július 26.

[31] Szabó Ágnes: A törvényjavaslatok tárgyalásának különös szabályai – 2.1.2 Kivételes eljárás. In Dukán Ildikó – Varga Aida (szerk.): Parlamenti Jog. Az országgyűlés működése, feladat- és hatáskörei, kapcsolódó intézmények. Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2018, 271.

6. A TÖRVÉNYHOZÁSON KÍVÜLI PARLAMENTI FUNKCIÓK (PARLAMENTI ELLENŐRZÉS, TISZTSÉGVISELŐK MEGVÁLASZTÁSA)

A parlament törvényalkotáson kívüli legfontosabb funkciója a kormány, tágabban értelmezve a teljes végrehajtó hatalom ellenőrzése. Erre több formában kerül sor, így most külön intézményi, illetve parlamenten belül plenáris és bizottsági dimenzióját szeretném röviden vázolni.

[32] HHSZ 65. §.

Parlamenti intézményi ellenőrzés

Az Országgyűlés két ellenőrző szerve az Állami Számvevőszék és az állampolgári jogok biztosának hivatala. Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve, amely ellenőrzi a központi költségvetés végrehajtását, az államháztartás gazdálkodását, az államháztartásból származó források felhasználását és a nemzeti vagyon kezelését. Ellenőrzéseit törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok szerint végzi.[33] Elnökét az Országgyűlés választja meg 12 évre. Néhány számadattal érzékeltetve tevékenységük aktivitását, 2017-ben 251 jelentés készült az ellenőrzéseikről, a munka 874 ellenőrzött szervezet vonatkozásában zajlott. Ezen elvégzett munka alapján 1546 javaslatot fogalmazott meg a Számvevőszék, és 102 figyelemfelhívó levelet küldött az ellenőrzöttek felé. A javaslatok alapján pedig az ellenőrzöttek által készített 560 intézkedési tervet véleményezett.[34] További fontos ellenőrző szerepet tölt be a Számvevőszék elnökén keresztül a Költségvetési Tanácsban is, mely szervezet az Országgyűlés törvényhozó tevékenységét támogató szerv, amely a központi költségvetés megalapozottságát vizsgálja. Tagja a Költségvetési Tanács elnöke, a Magyar Nemzeti Bank elnöke és az Állami Számvevőszék elnöke. A tanácsnak erős költségvetési kontroll funkciója van, hiszen a központi költségvetésről szóló törvény elfogadásához – az alaptörvényben meghatározott költségvetési egyensúly fenntartása érdekében[35] – a Költségvetési Tanács előzetes hozzájárulása szükséges. A tanácsnak azonban nincs saját apparátusa, így nagymértékben támaszkodik az Állami Számvevőszék (és a jegybank) elemzéseire, megállapításaira.

Az alapvető jogok biztosa[36] – az ombudsman – független, nemzeti megelőző, illetve ellenőrző jogvédelmi feladatokat lát el. Két helyettese van, egyikük a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes, másikuk pedig a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes. Az alapvető jogok biztosa többek között áttekinti és elemzi az alapvető jogok magyarországi helyzetét, és az alapvető jogokkal összefüggő, Magyarországon történt jogsértésekről statisztikai kimutatást készít, véleményezi a feladat- és hatáskörét érintő jogszabályok tervezetét, és kezdeményezheti a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál. Kötelező döntéseket nem hozhat, de tevékenységével folyamatosan az alapvető jogok érvényesülése érdekében tevékenykedik, erről pedig az Országgyűlésnek évente beszámol. Munkájukat jól megvilágítja, hogy 2017-ben összesen a panaszosok 6058 beadvánnyal keresték fel az alapvető jogok biztosát. Ezeken felül az előző évről 973 ügy húzódott át. Ezek közül 5003 ügyet – ezen belül 5161 panaszt – fejeztek be. Az év végén 1055 lezáratlan ügyet tartottak nyilván.[37]

Plenáris ellenőrzés

Az ellenőrzési funkcióját az Országgyűlés plenáris és bizottsági szinten egyaránt megvalósítja, így ennek egyik meghatározó színtere maga a plenáris ülés. Ehhez kapcsolódóan elsőként az azonnali

[33] Alaptv. 43. cikk (1).

[34] Tájékoztató az Állami Számvevőszék 2017. évi szakmai tevékenységéről és beszámoló az intézmény működéséről az Országgyűlés részére, B/8 irományszámon. Forrás: http://www.parlament.hu/irom41/00008/00008.pdf Lekérdezés időpontja: 2018. július 27.

[35] Alaptv. 36. cikk szerint

„(4) Az Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét.

(5) Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely az államadósság a teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza."

[36] 2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról 1–3. § alapján.

[37] Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek tevékenységéről 2017. B/417-es irományszámon 404. oldal. Forrás: http://www.parlament.hu/irom41/00417/00417.pdf

kérdés, (szóbeli) kérdés és interpelláció jogintézményét érdemes említeni. Mindhárom típus esetén lényegében egy válasz–viszonválasz formájában hangzik el az adott téma. Az angolszász mintára bevezetett azonnali kérdésre a legrövidebb felkészülési idő áll rendelkezésre, míg az interpelláció talán a legerősebb eszköz a képviselők kezében. Itt ugyanis, ha a válaszadó válaszát nem fogadják el, akkor erről a válaszról a T. Ház dönt az ülésen. Amennyiben ott is elutasítják, akkor az illetékes bizottsághoz kerül, és az erről jelentést készít. A bizottsági jelentést a parlament következő ülésén napirendre tűzi. A mindenkori kormány igyekszik folyamatosan biztosítani jelen lévő többségét az interpellációs időszakban, hiszen az ellenzéki képviselők szinte sohasem fogadják el az interpellációs választ, így az a plenáris ülésen szavazásra kerül. Ez a szavazás egyúttal a kormány többségének próbája is lehet, annak ellenére, hogy jelentősebb jogi következménye nincs, inkább politikai természetű. Nem túlzás állítani, hogy mindezek a kérdéstípusok elsősorban ellenzéki műfajnak számítanak, annak ellenére, hogy természetesen kormánypárti képviselők is tesznek fel kérdést, azonnali kérdést és interpellációt. Létezik a kérdésnek írásbeli változata is, amelynek előnye, hogy korlátlan számban tehetik fel, hátránya azonban, hogy nem hangzik el plenáris ülésen, igaz, a parlamenti honlapon elolvasható a kérdés és a válasz szövege egyaránt.

A tárgyalási időből megközelítőleg 15%-ot tesz ki az interpellációk, kérdések, azonnali kérdések órája.[38] Az elmúlt ciklus során összesen 1059 azonnali kérdés, 1081 szóbeli kérdés és 820 interpelláció hangzott el, továbbá 13 844 írásbeli kérdésre kaptak választ a képviselők.[39]

A plenáris ülésen további a kormányzat ellenőrzésére alkalmas lehetőség a napirenden kívüli felszólalások lehetősége. Itt elsősorban a napirend előtti felszólalások számítanak, tekintettel a napirend utáni

[38] Adatok az országgyűlés tevékenységéről 2014–2018. Készült: 2018. június 8. Országgyűlés Hivatala, törvényhozási főigazgató-helyettes. 13. oldal.
[39] Uo. 203–218. oldal.

felszólalások általában kései időpontjára. Napirend előtt azonban ezt a lehetőséget a kormány és a kormánypártok legalább olyan jól tudják használni, így nem nevezhetjük kizárólagosan ellenzéki műfajnak. Az összes tárgyalási időből a napirenden kívüli felszólalások 12%-ot tesznek ki átlagosan.[40] Végül a politikai vita (amelyet a kormány vagy a képviselők egyötöde kezdeményezhet) lehetősége is egy plenáris ülésen megvalósuló ellenőrzési forma. Ennek keretében a legkülönbözőbb témáknak szentel egy-egy ülésnapot a T. Ház, az összes tárgyalási időből mintegy 7%-nyi idejét fordítva minderre.[41]

Bizottsági ellenőrzés

A parlamenti ellenőrzés másik típusa a bizottságokban valósul meg. Az állandó bizottságok struktúrája nagymértékben a kormányzati struktúrához igazodik, hiszen egyik legfontosabb funkciójuk annak ellenőrzése. A miniszterjelöltek első útja a leendő minisztériumuk szakterületén illetékes állandó bizottsághoz vezet, ahol meghallgatják őket, és miután miniszteri pozíciójukat már betöltötték, onnantól évente kell beszámolniuk az illetékes bizottságnak tevékenységükről. Bizonyos témakörökben pedig csupán a bizottság egyötödének kezdeményezésére is meghallgatják a minisztert. Az eseti és vizsgálóbizottságok felállításának lehetősége is egy erős bizottsági ellenőrzési eszköz. Ráadásul maguk az állandó bizottságok és albizottságaik is folytathatnak vizsgálatot valamely feladatkörüket érintő ügyben, más szóval elláthatnak a vizsgálóbizottságokéhoz hasonló feladatokat. Egyes a parlamentnek felelős intézmények által benyújtott beszámolók és jelentések tárgyalását az Országgyűlés a Házbizottság javaslatára – néhány kivétellel az állandó bizottságokhoz delegálhatja. Így azok a parlament által választott tisztviselők működésében, a rájuk bízott intézmények ellenőrzésében is kiemelt

[40] Uo. 13. oldal.
[41] Uo.

szerepet töltenek be. Például 104 ilyen bizottsághoz delegált jelentést tárgyaltak meg[42] az elmúlt ciklusban, ami több, mint amit a parlament plenáris ülésén (összesen 84) tárgyalt meg.

Közjogi tisztségviselők megválasztása

Az Országgyűlés választja meg a köztársasági elnököt, a miniszterelnököt, az Alkotmánybíróság tagjait és elnökét, a Kúria elnökét, a legfőbb ügyészt, az alapvető jogok biztosát és helyetteseit, valamint az Állami Számvevőszék elnökét. Sarkalatos törvények alapján az Országgyűlés választja meg az Országos Bírósági Hivatal elnökét, a Médiatanács elnökét és tagjait, a Nemzeti Választási Bizottság hét tagját és három póttagját, a Magyar Nemzeti Bank Felügyelő Bizottságának elnökét és tagjait, törvény alapján pedig a Nemzeti Emlékezet Bizottságának elnökét és két tagját. Azonban az így megválasztott tisztségviselők eltérő viszonyban állnak a parlamenttel. Az Alaptörvény szerint az Országgyűlés által választott közjogi tisztségviselők beszámolási kötelezettséggel tartoznak a parlamentnek,[43] de ez alól kivétel a köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság és a miniszterelnök. A Számvevőszék és az ombudsman speciális helyzetéről már szó esett, míg a többi tisztségviselő beszámolást vagy jelentést nyújt be intézménye tevékenységéről a parlamentnek.

7. A PARLAMENTI KÉPVISELŐK JOGÁLLÁSA

Az alkotmányban meghatározottak szerint a képviselők jogai és kötelezettségei egyenlők, tevékenységüket a köz érdekében végzik, e tekintetben nem utasíthatók.[44] Így amint arról már szó esett,

[42] Uo. 263. oldal

[43] Soltész István: Az Országgyűlés. Országgyűlés Hivatala 2018. Lezárva: 2018. június. 24. oldal.

[44] Alaptv. Az állam, Az Országgyűlés 4. cikk (1)

nincs különbség az egyéni vagy a listán szerzett képviselői mandátumok között. A mandátum nem csupán egyenlő, de szabad is, a képviselők saját belátásuk és értékeik szerint másoktól függetlenül tevékenykednek. Az egyenlő és szabad mandátum elve mellett szintén az alaptörvényben található a képviselők mentelmi jogát és a függetlenségüket biztosító javadalmazást előíró rész, továbbá az összeférhetetlenségi kötelezettségek említése, amelyeket együttesen az országgyűlési törvényben ismerhetjük meg részletesen. A képviselők jogait csoportosíthatjuk úgy, hogy megkülönböztetjük a szorosan a parlamenti működéshez, tevékenységhez kapcsolódókat és a másik nagy csoport, amelyek a zavartalan parlamenti munkát teszik lehetővé.[45] Egyes jogok szorosan képviselői tevékenységükhöz köthetők, így a törvényjavaslatok benyújtásának joga (sőt a szélesebb értelemben vett indítványozási jog), interpelláció és kérdésfeltevés joga, továbbá szélesebb értelemben vett információkérés joga, a bizottsági munkában történő részvétel joga, a beszédjog, a szabad felszólalás joga, szavazáshoz való jog, frakcióhoz csatlakozás joga és így tovább. A másik nagy csoportba pedig a képviselői munkát biztosító jogok tartoznak, így itt elsősorban a mentelmi jogot érdemes említeni. A magyar mentelmi jog széles körű és erős európai összehasonlításban is, sok országban ugyanis csak a szorosan értelmezett immunitást fedi. A magyar parlamentben azonban a mentelmi jog a képviselők felelősségmentességére (a régi magyar jogban feleletlenség), vagyis a klasszikus immunitásra és a sérthetetlenségére (inviolabilitás) egyaránt kiterjed. A képviselő bíróság vagy hatóság előtt – képviselői megbízatásának ideje alatt és azt követően – nem vonható felelősségre leadott szavazata, továbbá a képviselői megbízatásának gyakorlása során a képviselői megbízatásával összefüggésben általa közölt tény vagy vélemény miatt. Ez alól kivételt képez polgári jogi felelőssége, illetve a büntető törvénykönyvben meghatározott egyes cselekmények például a közösség elleni uszí-

[45] Szente Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*. Budapest, Atlantisz Könyvkiadó, 2010, 184–185.

tás.[46] Szabálysértés esetén a képviselő lemondhat mentelmi jogáról, de bűncselekmény gyanúja esetén nem teheti meg: azt csak az Országgyűlés függesztheti fel a jelen lévő képviselők kétharmados támogatásával. Ez egyúttal jól érzékelteti a mentelmi jog sajátosságát, amely az Országgyűlést mint népképviseleti testületet – és ezen keresztül annak tagjait – védi, és nem a képviselőt önmagában.

A magyar parlamentben külön nevesített etikai kódex nem létezik, de a parlamenti fegyelmi jog elegendő lehetőséget biztosít az Országgyűlésnek, hogy megóvja tekintélyét, így a szóbeli figyelmeztetéstől kezdve a szómegvonáson át egészen a képviselői jogok gyakorlásának felfüggesztéséig terjed a szankciók spektruma. Egyes házszabályszegő képviselőket pedig díjazásuk egy részének megvonásával is szankcionálhatnak. A fegyelmi ügyekben hozott döntésekkel szemben az érintett képviselők a paritásos mentelmi bizottságnál tudnak jogorvoslatot kérni, ha pedig azzal sem elégedettek, akkor a plenáris ülésen a T. Ház elé vihetik a sérelmes fegyelmi szankciót. Végső jogorvoslati fórumként pedig akár az Emberi Jogok Európai Bíróságához is fordulhatnak. Pénzbírság kiszabására több alkalommal sor került már, de ennél szigorúbb intézkedésre (például a képviselő kivezetése stb.) nem volt szükség a modern kori magyar parlamentarizmus történetében.

A kötelezettségek közé a meglehetősen szigorú státuszjellegű és gazdasági összeférhetetlenségi szabályok mellett az évente benyújtandó vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettséget érdemes említeni. Ez a nyilatkozat egy 18 oldalas részletes, a képviselő minden jövedelmére és vagyonára kiterjedő képviselő által kitöltött dokumentum, ez Európában talán a legrészletesebb.[47] A képviselő a

[46] Ogy tv. 73. §.

[47] A legtöbb országban elsősorban jövedelemnyilatkozat és nem jövedelem- és vagyonnyilatkozat létezik. Utóbbi a parlamenti képviselők anyagi helyzetének szélesebb körű megismerését, politikusi pályájuk során szerzett tulajdonuk teljes áttekintését teszi lehetővé.

vagyonnyilatkozatához csatolni köteles a vele közös háztartásban élő családtagjainak vagyonnyilatkozatát. A családtagok nyilatkozata nem nyilvános, azt a mentelmi bizottságnál őrzik. A képviselői vagyonnyilatkozatok a parlamenti honlapról évekre visszamenőleg elérhetők, ezzel is növelve a képviselői tisztség transzparenciáját.

Az Országgyűlés ülései és ülésnapjai a 2014–2018 közötti ciklusban[48]

Év (2014–2018 ciklusban)	*ülés*	*ülésnap*
2014	26	43
2015	25	82
2016	21	72
2017	18	68
2018	3	5
Összesen	93	270

[48] Adatok az Országgyűlés évi tevékenységéről 2014–2018. Összeállította: az Országgyűlés Hivatala. Kiadja: törvényhozási főigazgató-helyettes; 10. oldal. Edelman Annamária és Tóth Margó által készített táblázatok felhasználásával. Ebben a változatban szerepeltetem az elfogadott napirend nélküli ülés és ülésnapok számát, amelyre egy alkalommal, a 2018-as évben került sor a ciklus során. Enélkül mind a 2018-as ülés és ülésnap számai (2; 4), mind a ciklus egészére vonatkozó összesen sor (92; 269) értelemszerűen eggyel kevesebb.

Az Országgyűlés által elfogadott törvények 2014–2018 közötti ciklusban[49]

Év (2014–2018 ciklusban)	*Kormány*	*bizottság*	*képviselő*	*Mindösszesen*[1]
2014	70	3	24	97
2015	181	7	42	230
2016[2]	147	2	42	191
2017	165	5	38	208
2018	2	–	2	4
Összesen	565	17	148	730

[1] Az Alaptörvény szerint a köztársasági elnök is nyújthat be törvényjavaslatot, azonban erre az első ciklus (1990–1994) óta nem került sor, így ebben a táblázatban külön nem szerepel a benyújtók között. Amennyiben több benyújtó nyújtotta be az adott javaslatot, úgy azt minden benyújtónál külön-külön, de az összesen sorban egyként vettem figyelembe.

[2] A 2016-os évben fogadta el a parlament a közigazgatási perrendtartásról szóló törvényt (T/12234 számon).

Azonban a törvényt még abban az évben a köztársasági elnök megküldte az Alkotmánybíróságnak, amely I/2017. (1.17.) számú határozatában alaptörvény-ellenességet állapított meg. Az Országgyűlés 2017-ben újratárgyalta, és az alaptörvény-ellenesség kiküszöbölése érdekében benyújtott módosításával együtt elfogadta. Tekintettel arra, hogy a táblázat egész ciklust ölel fel, így ezt a törvényt kizárólag a 2017-es év adatai között szerepeltetem.

[49] Adatok az Országgyűlés tevékenységéről 2014–2018 közötti éves kiadványokból. Összeállította: az Országgyűlés Hivatala Kiadja: az Országgyűlés Hivatala. Kiadja: a törvényhozási főigazgató-helyettes. Edelman Annamária és Tóth Margó által készített táblázatok felhasználásával.

SÁNDOR ELEONÓRA*

A Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa: házszabály, törvényhozás, napirend

A szlovák parlament – a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa – „a Szlovák Köztársaság egyetlen alkotmányozó és törvényhozó szerve". Erről az alkotmány ötödik fejezetének első szakasza rendelkezik.[1] Az alkotmány szabja meg az egykamarás parlament létszámát (150 képviselő), felsorolja annak fő feladatait, rendelkezik a törvényhozatal menetéről, a képviselők jogállásáról és jogairól, az összeférhetetlen tisztségekről, a parlament tisztségviselőiről. 84. cikkelye szabályozza a határozathozatalhoz szükséges szavazati arányokat: abszolút többséggel választja a parlament a házelnököt, annak helyetteseit és a bizottsági elnököket, abszolút többség szükséges az államfő által újratárgyalásra visszaadott törvény megszavazásához és nemzetközi szerződések ratifikálásához, a kormányprogram elfogadásához, vagy a bizalmatlansági indítvány megszavazásához. Ugyanakkor háromötödös többség kell olyan nemzetközi szerződés elfogadásához, amelynek alapján Szlovákia jogosult jogkörei egy részének végrehajtását átruházni az Európai Közösségre vagy az Európai Unióra. Minősített, háromötödös többséggel (az összes képviselő arányában) fogadja el a parlament az alkotmányt, az alkotmány módosításait, az alkotmánytörvényeket, és ilyen többség szükséges a zárt ülés

* Titkárságvezető, Emberi jogi és Kisebbségi Bizottság, Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa Hivatala.

[1] A fejezet második szakasza a népszavazás intézményét tárgyalja. Az alkotmány nem hivatalos magyar fordítása: torvenytar.sk/zakon-31

elrendeléséhez is. (Ugyanezen szavazati arányok alkalmazandók a bizottsági határozatok elfogadásakor is.)

A parlamenti munkában fontos szerepet játszó bizottságok az alkotmányos definíció szerint a parlament „kezdeményező és ellenőrző szervei". A 2016. évi választások után kezdődött 7. választási ciklusban – hasonlóan az ezt megelőző választási ciklushoz – a parlament 19 bizottságot hozott létre. A mandátumvizsgáló, az összeférhetetlenségi, az alkotmányjogi bizottság, valamint az európai ügyek bizottságának megalakítása a házszabály szerint kötelező, egyéb törvények kötelezik a parlamentet a titkosszolgálatokat, illetve a nemzetbiztonsági hivatal tevékenységét és határozatait ellenőrző négy bizottság felállítására.[2] A képviselők kettős bizottsági tagságát törvény nem tiltja, de az utóbbi három választási ciklusban szakbizottsági tagságuk mellett csak a fentebb felsorolt, specifikus bizottságokban dolgoztak egyes képviselők. Minden képviselőnek joga és kötelessége, hogy valamelyik szakbizottságban dolgozzon, egyedül a házelnök nem bizottsági tag. Póttagság kizárólag az európai ügyek bizottságában van. A vizsgálóbizottságok intézményét a szlovák parlament nem ismeri.[3]

[2] Az összeférhetetlenségi bizottság hatáskörébe tartozik a közszereplők vagyonnyilatkozatának vizsgálata is. A szakbizottságok a következők: alkotmányjogi, költségvetési, gazdasági, földművelésügyi és környezetvédelmi, közigazgatási és regionális fejlesztési, szociális, egészségügyi, védelmi és biztonsági, külügyi, oktatási, kulturális, emberi jogi bizottság.

[3] 1994 novemberében a kormánytöbbség létrehozott két vizsgálóbizottságot, amelyek célja az „1994. évi alkotmányos válság okainak felderítése", illetve az egyik parlamenti párttal szembeni választási csalás vádjának igazolása lett volna. A bizottságok munkája jelentés elfogadása nélkül fejeződött be. Létrehozásuk a Vladimír Mečiar kormányfő és Michal Kováč köztársasági elnök közötti, a 90-es évek szlovákiai politikáját meghatározó konfliktus egyik epizódja volt. (Az „alkotmányos válság" ebben a kontextusban a köztársasági elnök parlamenti beszédét követően a kormányfő ellen benyújtott bizalmatlansági indítvány megszavazását jelentette.) A bizottságok létrehozását végül az alkotmánybíróság alkotmányellenesnek minősítette. Ez a tapasztalat máig érvként szolgál a vizsgálóbizottságok alakítása törvényi feltételeinek megteremtésével szemben.

A HÁZSZABÁLY

Az alkotmány kimondja, hogy „a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának és bizottságainak tanácskozását törvény szabályozza" (92. cikkely 2. bekezdés). Esetünkben ez az 1996/360 számú, 1996. október 24-én kihirdetett, 1997. január 1-től hatályos törvény a házszabályról.

A törvény az 1989 áprilisában, a rendszerváltás előtt született házszabályt váltotta, amely a többszöri módosítások ellenére sem felelt már meg a többpárti, demokratikus parlament munkája iránt támasztott követelményeknek. Szlovákia ezen túlmenően különleges helyzetben volt olyan szempontból is, hogy 1989-ben nem csupán a politikai rendszere változott meg, de egyúttal elindult az önállósodás felé. Még ha ez kezdetben „csupán" a csehszlovák szövetségi állam központi szervei hatásköreinek csökkentését jelentette is, a tagköztársaságok jogköreinek bővülése s ezzel politikai súlyuk növekedése mindenképpen új feladatok elé állította a parlamentet. Végül a Szlovák Köztársaság kikiáltása, az új közjogi intézmények létrehozása végképp halaszthatatlanná tette az új házszabály kidolgozását. (Pl. a köztársasági elnök intézménye feleslegessé tette a parlament elnökségét, amely testületileg gyakorolt államfői funkciókat.)

Az új házszabály képviselői csoport javaslataként 1993 novemberére készült el, az előrehozott választások miatt azonban már nem került megtárgyalásra. Az új választási időszakban javarészt ugyanazon tagokból álló, többpárti csoport fejezte be a munkálatokat.[4] Ahogy az indoklásban az előterjesztők hangsúlyozták, a törvény megfogalmazásakor a két háború közötti demokratikus csehszlovák parlament munkája, a rendszerváltás utáni gyakorlati tapasztalatok, a kontinentális jogrendszer (mindenekelőtt az osztrák és a német parlament hagyományai) jelentett számukra elsődleges inspirációt.

[4] A javaslat a parlament digitális archívumában: nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=96443

Az indoklás külön hangsúlyozza, hogy próbálták megteremteni az „érzékeny egyensúlyt a képviselők jogainak biztosítása [...] és a tárgyalás menetébe épített azon korlátozások között, amelyek lehetővé teszik értelmes időkeretben dönteni az előterjesztett javaslatokról". Több mint húsz év után megállapítható, hogy a törvény kiállta az idő próbáját. A jogszabályi környezet, a külső és a belső politikai helyzet változásai, a technológia fejlődése és egyéb körülmények miatt természetesen sok módosításon átesett már, de a legfontosabb része – a törvényjavaslatok előterjesztése, megtárgyalása és elfogadása menetének szabályozása – máig megszabja a szlovák parlament munkájának ritmusát.

Más demokratikus parlamentek házszabályaival összehasonlítva is kulcsfontosságú a szlovák házszabály 26. paragrafusának 3. bekezdése, amely kimondja: „Minden javaslatot, amelyet az alkotmánnyal vagy a törvényekkel összhangban, illetve a nemzeti tanács határozata alapján terjesztettek elő, ki kell utalni az illetékes bizottságnak megtárgyalásra és állásfoglalásra, és a javaslatról, ha ezen törvény másképp nem rendelkezik, a nemzeti tanácsnak döntenie kell." Ez a rendelkezés nem csak a törvényjavaslatokra, hanem minden egyéb irományra is vonatkozik (az utóbbiak esetében mérlegelés tárgya lehet, melyik ülésen kerülnek megtárgyalásra). Törvényjavaslatok esetében ez azt jelenti, hogy valamennyi, az alaki követelményeknek megfelelő,[5] időben benyújtott javaslatot a soron következő plenáris ülésen vitatnak meg a képviselők, az általános vita lefolytatása után döntenek a javaslat további sorsáról. Nincs tehát előzetes szűrő, nincs a parlamentnek olyan szerve, amely (akár) politikai szempontok alapján mérlegelhetné, mely javaslatok kerülnek, illetve melyek nem kerülnek napirendre. Ezt a

[5] Az alaki követelmények többek között: paragrafizált szöveg, általános és részletes indoklás, ha a törvényjavaslat feltételezi végrehajtó rendelet kibocsátását, akkor annak javaslata, kompatibilitási nyilatkozat, nyilatkozat a javaslat hatásáról a költségvetésre (és az ezzel kapcsolatos pénzügyminisztériumi állásfoglalás), a vállalkozói környezetre, a szociálpolitikára, az esélyegyenlőségre, a családpolitikára, a természeti környezetre.

megoldást a parlamenti kisebbség jogainak fontos garanciájaként kezelik Szlovákiában, és még soha nem volt módosító indítvány célpontja. Ez a körülmény döntő jelentőségű az aktuális ülés napirendjének összeállítása szempontjából is.

A TÖRVÉNYALKOTÁS FOLYAMATA

Vegyük tehát sorra, hogy egy-egy törvénykezdeményezésből miként, mennyi idő alatt lesz törvény, illetve hogy hol „vérezhetnek el" az egyes javaslatok. Az első lépés természetesen a házszabályban és a törvény-előkészítésről szóló parlamenti határozatban meghatározott alaki szempontoknak megfelelő törvényjavaslat előterjesztése minimálisan 15 nappal azon plenáris ülés előtt, amelyen az megtárgyalásra kerül. Mivel a frakciók delegáltjaiból álló ún. képviselői grémium az előző év októberében – novemberében jóváhagyja a következő évi ülések ütemtervét, a törvénykezdeményezésre jogosult szubjektumok – a képviselők, a parlamenti bizottságok és a kormány – egy évre előre ismerik a megfelelő időpontokat. Tekintettel a már idézett 26. paragrafusra, amikor az aktuális plenáris ülés napirendjét hagyják jóvá a képviselők, nem lehet javaslatot tenni az első olvasatra váró törvényjavaslatok napirendről való levételére.[6] Az első olvasatban az általános vita zajlik, amelynek végén – amennyiben az adott javaslat második olvasatba kerül – a képviselők a házelnök javaslata alapján döntenek arról, hogy mely bizottságoknak utalják ki az irományt megtárgyalásra, s melyik lesz a vezető – az ún. gesztor – bizottság, amely összegezi a bizottságokban elfogadott módosító

[6] Már jóváhagyott pontot kivenni a programból vagy új programpontot besorolni az ülés folyamán három frakció közös javaslatára lehet. A 6. választási ciklusban, amikor Szlovákiára (az arányos választási rendszerre tekintettel) nem jellemző módon egypárti kormány alakult, módosult a házszabály úgy, hogy a házelnök is javasolhassa új pont besorolását. Ennek híján ugyanis éppen a kormánypárti képviselőcsoport nem tudott ilyen javaslattal élni.

indítványokat, s javasolja, illetve nem javasolja ezek elfogadását.[7] Ekkor döntenek a képviselők a határidőről is, ameddig a kijelölt bizottságoknak be kell fejezniük a javaslat bizottsági vitáját. Ez nem lehet rövidebb 30 napnál.

A második olvasat a kijelölt bizottságokban kezdődik, ahol a részletes vita és a módosító indítványok benyújtása zajlik.[8] A vezető bizottság kétszer ülésezik – először „rendes" bizottságként, majd az összes bizottsági ülés lezajlását követően ismét összeül, hogy összeállítsa és jóváhagyja a bizottságok közös jelentését. Mivel a bizottságok egyenrangúak, minden módosító, amelyet valamely bizottság jóváhagyott, szerepel a közös jelentésben. A vezető bizottságnak azonban joga van ezekhez ajánlásokat fűzni (tehát hogy ezek elfogadását vagy elutasítását javasolja-e), valamint ún. végső ajánlást is tenni, azaz javasolni a háznak a törvény egészének elfogadását, visszaküldését átdolgozásra vagy végleges elvetését. A közös jelentés részeként a bizottság arra is javaslatot tesz, hogy milyen legyen a szavazás menete – azaz mely módosítókról szavazzon a ház blokkban, s melyekről önállóan.

Amennyiben a vezető bizottság határozatképtelenség vagy egyéb ok miatt nem fogadott el közös jelentést, a plenáris ülésen a kijelölt közös bizottsági előadó ismerteti, milyen eredménnyel zárultak a bizottságok ülései, milyen módosító indítványok kerültek elfogadásra. Ebben a tájékoztatásban – szemben a közös jelentéssel – nincsenek ajánlások a módosítók vonatkozásában, s maga az előadó sem tehet ajánlásokat, viszont figyelmeztethet az egymást kizáró vagy éppen

[7] Mivel az időben benyújtott törvényjavaslatokat mindenképpen be kell sorolni az ügyrendbe, ebből logikusan következik, hogy az első olvasat előtt a házelnök javaslatában szereplő vezető bizottság azokkal nem foglalkozik, feladata a bizottsági előadó kijelölésére szorítkozik. A bizottsági előadó joga, hogy az adott javaslatot javasolja-e második olvasatban tovább tárgyalni, indítványozza-e annak visszautalását az előterjesztőnek átdolgozásra, avagy olyan határozati javaslatot terjeszt-e elő, hogy a parlament ne foglalkozzon többet az irománnyal.

[8] Túlterjeszkedő módosító javaslatról csak a törvényjavaslat előterjesztőjének egyetértésével lehet szavazni; ez egyaránt érvényes a második olvasat bizottsági és plenáris szakaszára.

egymással összefüggő módosítókra, továbbá az ő jogköre a szavazás menetének megszabása.

A második olvasat plenáris ülésen zajló szakaszában még lehet előterjeszteni módosító indítványokat, ám csak akkor, ha ezeket legalább 15 képviselő támogatja.[9] (Ezek lehetnek olyan módosító indítványok is, amelyeket a második olvasat bizottsági szakaszában valamelyik kijelölt bizottság már megtárgyalt és elvetett.) Ha előáll ilyen eset, a módosítókról csak 48 óra elteltével lehet szavazni. Amennyiben a vezető bizottság (vagy a közös bizottsági előadó) a bizottságok közös jelentésében blokkszavazást javasolt, a módosító indítványt a plenáris ülésen előterjesztő képviselőnek joga van külön szavazást kérni azokról a javaslatokról, amelyekhez viszonyítva az ő indítványa ellenjavaslat. Ha semmilyen módosítót sem hagytak jóvá a képviselők, a második olvasat után azonnal következik a harmadik olvasat; ha voltak jóváhagyott módosítók, a harmadik olvasattal egy napot várni kell. (A 48, illetve 24 órás szünet betartása, lerövidítése, esetleg meghosszabbítása javarészt a közös bizottsági előadón múlik – ő tesz javaslatot a szavazás időpontjára annak függvényében, hogy mennyi időre van szüksége a módosítók áttekintésére, összehasonlítására, a szavazás menetének végiggondolására; ha felkészültnek érzi magát, kérhet azonnali szavazást is. Erről vita nélkül dönt a ház.)

A harmadik olvasatban már csak formai, nyelvtani hibák javítására tehetnek javaslatot a képviselők, szükség esetén 30 képviselő javasolhatja „egyéb hibák" javítását, illetve a törvényjavaslat visszautalását második olvasatba.[10] A harmadik olvasat a végszavazással zárul a gesztorbizottság ajánlása szerint.

[9] Ha a plenáris ülésen előterjesztett módosító javaslat terjedelmes, bonyolult, javasolni lehet a vita felfüggesztését és az adott javaslat megtárgyalását a vezető bizottságban vagy a kijelölt bizottságok valamelyikében.

[10] Az ismételt második olvasat a helyzet súlyától függően *a)* valamennyi kijelölt bizottságban, *b)* csak a vezető bizottságban, *c)* csak a plenáris ülésen zajlik. Az ismételt második olvasat teljes értékű, tehát a tárgyalt törvényjavaslat olyan

A fentebbi bekezdésekben említett határidőket és időkorlátokat tekintetbe véve tehát egy-egy törvényjavaslat ideális esetben mintegy 60 nap alatt juthat el a benyújtástól a végszavazásig – hacsak az első olvasatra nem a júniusi vagy a decemberi ülésen kerül sor, amelyeket hosszabb ülésezési szünet követ.[11]

A TÖRVÉNYALKOTÁS ÜTEME

A törvényjavaslatok megtárgyalásának üteme többféle módon gyorsítható, de a folyamat természetesen le is lassulhat. Rendkívüli helyzetben a kormány – és csak a kormány – rendelkezésére áll a rövidített eljárás intézménye, amely a magyar parlament kivételes eljárásához hasonlítható. A házszabály 89. paragrafusa fogalmazza meg ennek feltételeit. A kormány javaslatára dönthet a parlament valamely törvényjavaslat rövidített eljárásban való tárgyalásáról „rendkívüli körülmények fennforgása esetén, amikor veszélybe kerülhetnek az alapvető emberi jogok és szabadságjogok, a közbiztonság, vagy amennyiben jelentős gazdasági károk fenyegetik az államot". A másik lehetséges indok, ha az ENSZ Biztonsági Tanácsa az ENSZ Alapokmánya 41. cikke alapján hozott határozatának végrehajtása követeli meg a „halaszthatatlan" törvényalkotást. Egyéb megszorításokat a házszabály nem tartalmaz, tehát ilyen eljárásban tárgyalható bármilyen törvény.[12] Ha a parlament jóváhagyja a kormány rövidített eljárás iránti kérelmét, az adott törvényjavaslatot akkor is három olvasatban tárgyalja, viszont ilyenkor egyetlen, a törvénykezés menetére vonatkozó korlátozást sem kell alkalmazni.

részeihez is lehet módosító indítványokat benyújtani, amelyek a rendes második olvasatban változatlanok maradtak.

[11] A 6. választási ciklusban előterjesztett, illetve elfogadott törvényjavaslatok számáról lásd az 1. és 2. számú táblázatot.

[12] A kormány javasolhatja képviselői önálló indítványok rövidített eljárásban tárgyalását is.

A javaslat így a vita hosszától függően akár egy-két nap alatt eljuthat a végszavazásig.

A 2012 tavaszán kezdődött 7. választási ciklusban eddig 15 alkalommal kérte a kormány a parlament jóváhagyását rövidített eljárás lefolytatásához (ezt egy alkalommal nem szavazta meg a parlament), az előző ciklusban 28, az 5. ciklusban (amely előrehozott választások miatt csak kétéves volt) 27, a 4. ciklusban 56, a 3. ciklusban 45 esetben döntött a parlament ilyen eljárásról. A magas számokat látva felvetődhet a kérdés, hogy valóban „rendkívüli helyzet" indokolta-e a kérelmeket. Valóban, a vonatkozó kormányjavaslatok mindig heves vitát váltanak ki a parlamentben, a mindenkori ellenzék általában azon a véleményen szokott lenni, hogy a legtöbb esetben a kormány nem megfelelő törvény-előkészítési gyakorlatának következményeit kell a parlamentnek helyrehoznia. Ilyen eset például, amikor az országot késedelmes átültetés miatt fenyegeti kötelezettségszegési eljárás az Európai Bizottság részéről. A nem kellőképpen indokolt rövidített eljárás kirívó példája volt az a többéves gyakorlat, amikor a kormány a parlament decemberi ülésén kérte a parlamenti képviselők és egyes közjogi méltóságok javadalmazása befagyasztásának egy évvel történő meghosszabbítását – 2017-ben végül már a kormánypárti képviselők sem támogatták a kérelmet.[13] Természetesen vannak olyan esetek is, amikor ellenzéki-kormánypárti egyetértés alakul ki a kérdésben. Erre példa a 2017 márciusában rövidített eljárásban jóváhagyott alkotmánymódosítás, amely lehetővé tette az elhíresült mečiari amnesztiarendeletek eltörlésének megindítását.

A törvényjavaslatok tárgyalásának felgyorsítására – még ha nem is a rövidített eljáráshoz hasonló radikális ütemben – egyéb, formális és nem formális lehetőségeket is kínál a házszabály. A javaslatok benyújtására vonatkozó 15 napos határidő semmiképpen sem meg-

[13] A juttatások egy évre történő befagyasztásáról a pénzügyi válság idején, 2010-ben született először törvény. Eredetileg egyszeri gesztusnak szánta a parlament, amelynek célja a képviselők szolidaritásának kifejezése volt a válság sújtotta társadalmi csoportokkal.

kerülhető, ahogy az első olvasat, tehát az általános vita sem. A házszabály 29a. §-a értelmében két képviselőcsoport indítványozhatja, hogy a parlament szabjon meg időkeretet valamely iromány megvitatására. Ennek a rendelkezésnek 2017. január 1-ig volt nagyobb jelentősége, amíg a törvény egyáltalán nem korlátozta a hozzászólások hosszát.[14] Alkalmazására azonban ezt megelőzően is rendkívül ritkán került sor. A gyakorlatban ugyanis alig alkalmas a viták lerövidítésére, hiszen az időkeret nem lehet 12 óránál rövidebb, s az időkeretbe nem számítják be az előterjesztő és közös bizottsági előadó felszólalásait.[15] A 2017-től érvényes szabályozás 30 perc felszólalási időt biztosít a frakciók vezérszónokai, 20 percet a többi, felszólalási szándékát előre írásban bejelentő képviselő számára, illetve tíz percet a felszólalási szándékukat csak szóban jelző képviselőknek. Ebbe az időkeretbe (második olvasat esetében) nem számít bele az esetleges módosító indítványok felolvasása. Nem tiltja a házszabály azt sem, hogy az írásban történő bejelentkezés alapján felszólalók szóban is jelentkezzenek a vitába, összességében tehát a vezérszónokoknak 40, a többieknek 30 perc áll rendelkezésére. Sem számbeli, sem időbeli korlátozás sem vonatkozik az előterjesztő és a bizottsági előadó felszólalásaira, ahogy a házelnökére sem (a parlament alelnökei és miniszterek is bármikor felszólalhatnak 20 perces időkeretben).

Ha egy frakciónak ez érdekében áll, a fenti lehetőségek mellett, a kétperces hozzászólások maximális kiaknázásával csak a saját képviselői mozgósításával bármilyen vitát legalább másfél ülésnapra el tud nyújtani. Azok a (tipikusan kormánypárti) képviselőcsoportok,

[14] Pontosabban, egyedi esetekben hozhatott határozatot a parlament a felszólalások időtartamának korlátozásáról, de ez rendkívüli, alig alkalmazott eljárásnak számított. A 2016-ban elfogadott módosításról lásd Melles Marcell: A parlamenti fegyelmi jog reformja Szlovákiában – a szlovák parlament házszabály-módosítása és annak háttere. *Parlamenti Szemle* 2017/1. 67–93.

[15] Alkotmánytörvények, költségvetési törvény, kormányprogram megvitatása esetén nem is alkalmazható. Megemlítendő, hogy a házszabály 35. paragrafusa szerint 2 frakció vagy a házelnök javaslatára dönthet a parlament bármely vita berekesztéséről; erre a gyakorlatban még sosem került sor.

amelyek érdekei ezzel ellentétesek, tehát a vita mielőbbi befejezését szeretnék elérni, csupán annyit tehetnek, hogy tagjaik nem szólalnak fel a vitában. A viták időtartamának csökkentésére a második olvasat plenáris ülési szakaszában van lehetőség: amennyiben a gesztorbizottság a többi kijelölt bizottság határozatait is mérlegelve végső ajánlásában azt javasolja, hogy a parlament ne hagyja jóvá vagy utalja vissza átdolgozásra a törvényjavaslatot, erről a vita megnyitása előtt kell szavazni. Azonban ez a szabály is azok közé tartozik, amelyek szinte soha nem kerülnek alkalmazásra. Ez csak látszólag meglepő. Az elfogadásra teljesen esélytelen (többnyire ellenzéki) javaslatok ritkán jutnak el a második olvasatba. Közrejátszik azonban egy másik körülmény is, amely nem házszabályi rendelkezés, de szinte már szabályként alkalmazzák a bizottságok: a bizottsági előadó, aki a határozati javaslatokat előterjeszti, kormány-, illetve kormánypárti javaslatok esetén a kormánypártok, ellenzéki javaslatok esetén pedig az ellenzéki pártok tagja, tehát eleve nem várható tőle negatív javaslat előterjesztése. Ha a bizottság többsége a határozati javaslatot nem támogatja, a bizottsági tárgyalás jellemzően határozathozatal nélkül fejeződik be, s a gesztorbizottság sem fogad el végső ajánlást, tehát nincs jóváhagyott közös bizottsági jelentés sem.[16] Emiatt a második olvasatban szinte kivétel nélkül lezajlik a plenáris részletes vita akkor is, ha nem várható az adott javaslat elfogadása.

A hatékony parlamenti munkát segítik azok a házszabályi rendelkezések is, amelyek meggátolják a törvényalkotási folyamat bizottsági szintű obstrukcióját: a folyamat nem áll le akkor sem, ha a kijelölt bizottságok vagy akár a gesztorbizottság is határozatképtelen, s nem köteles a parlament megvárni a kormány állásfogla-

[16] A plenáris vitában egyes képviselők is előterjeszthetnek olyan határozati javaslatot, amelyben az adott törvényjavaslat átdolgozásra való visszautalását, végleges elutasítását vagy tárgyalásának elhalasztását indítványozzák, erről azonban csak a vita befejeztével szavaz a parlament.

lását sem a képviselői törvényjavaslatokról.[17] 2015-ben ellenzéki és kormánypárti egyetértéssel került a házszabályba az a rendelkezés, amely megszüntette annak lehetőségét, hogy a törvényjavaslat előterjesztője az első vagy a második olvasat vitája végén, de még a szavazás előtt visszavonja a javaslatát, majd a következő ülésen ismét előterjessze. A hatályos szabályozás szerint azokat a javaslatokat, amelyekről visszavonás miatt nem döntött a ház, az elutasított javaslatokhoz hasonlóan csak hat hónap elteltével lehet ismét előterjeszteni.[18]

A PARLAMENTI ÜLÉSEK PROGRAMJA

A szlovák parlament az alkotmány értelmében folyamatosan ülésezik. A törvényalkotásról szóló részben már említésre került, hogy a frakciók delegáltjaiból álló ún. politikai grémium egy naptári évre előre állapodik meg a plenáris ülések kezdetének időpontjában és az ülések megközelítőleges hosszában. Egy-egy évre általában 7 háromhetes plenáris ülést terveznek. Ha azonban megnézzük, hány ülésre került sor az egyes választási időszakokban, számuk magasan meghaladja a tervezettet.[19] Ennek okaira e fejezet végén térek ki. Az ülések programját a szervezési osztály készíti elő, a képviselői grémium véleményezi, a házelnök a meghívó részeként teszi közzé a programjavaslatot. Abban mindenképpen szerepelnek a tizenöt napos határidőt betartva benyújtott, első olvasatra váró törvény-

[17] A szlovák parlament bizottságai kis létszámúak, 11-13 tagúak, póttagság egyedül az Európai Ügyek Bizottságában van, ezért hiányzások miatt sem ritka a határozatképtelenség.

[18] Ennek a döntésnek a hátterében egyes ellenzéki képviselőknek az ellenzéki frakciók többségében is visszatetszést keltő gyakorlata állt, hogy az első olvasatot lezáró szavazás előtt visszavonták a javaslatukat, majd a következő ülések előtt akár négy-öt alkalommal is ismét előterjesztették, így újra és újra le kellett folytatni az általános vitát.

[19] Az ülések száma a 4. és a 6. választási ciklusban az 5. és a 6. táblázatban. (Az 5. választási ciklus csak kétéves volt, előrehozott választásokkal végződött.)

javaslatok, az előző parlamenti ülésen második olvasatba utalt törvényjavaslatok, az államfő által újratárgyalásra visszaadott törvényjavaslatok, mindazon irományok, amelyek megtárgyalását valamilyen okból nem sikerült az előző ülésen befejezni, illetve az egyéb irományok (nemzetközi szerződések, jelentések, választások, parlamenti nyilatkozatok elfogadására benyújtott javaslatok, közintézmények költségvetése, illetve zárszámadása). Amennyiben a csütörtök ülésnap, kötelező megtartani az azonnali kérdések óráját. Minden ülés napirendjén szerepel önálló programpontként az interpellációk, illetve az interpellációkra adott válaszok vitája.

Egy-egy ülés programján így mintegy 70-100 pont szerepel. Például a parlament átlagosnak tekinthető, sorrendben 33., 2018. június 12. és június 25. között[20] megtartott ülésének 95 programpontja a következőképpen oszlott meg: 9 a kormány által előterjesztett törvényjavaslat első olvasata, 15 kormányzati törvényjavaslat második olvasata, 13 kormánypárti képviselői törvényjavaslat (ebből 5 második olvasatban), 48 ellenzéki képviselői törvényjavaslat – valamennyi első olvasatban (azaz az előző ülésen egyetlen ellenzéki javaslatot sem utaltak második olvasatba). Ezeken kívül szerepelt a programban egy közintézmény felügyelőbizottsága tagjainak választása, két zárszámadás, egy nyilatkozattervezet az extremizmus elítéléséről és több közintézmény éves tevékenységi beszámolója. Az ülés során 213-szor szavaztak a képviselők, s 93 határozatot fogadtak el.

A programpontok sorrendjére nézve nincsenek házszabályi előírások. Általában a program elején szerepelnek a kormány javaslatai, majd a kormánypárti képviselők javaslatai, az ülés második részében kerülnek napirendre az ellenzéki törvényjavaslatok, majd az egyéb irományok. Praktikus szempontok is befolyásolják a sor-

[20] Az eredetileg háromhetesre tervezett végül csak két hétig tartott annak köszönhetően, hogy a képviselők egy ponton úgy döntöttek, hétfőnként is ülésnapot tartanak, illetve felére rövidítették az ebédszünetet. Elhúzódó ülések esetében nem ritka, hogy ehhez az eszközhöz nyúlnak a képviselők. A házszabály szerint az ülés „általában" keddtől péntekig tart, reggel 9 órától délután 19 óráig kétórás ebédszünettel; a szavazások délelőtt 11-kor és délután 5-kor zajlanak.

rendet, mint pl. a miniszterek programja.[21] Már a házelnöki meghívóban is szerepelhet javaslat valamely programpont konkrét időpontban történő megtárgyalására, majd a program megvitatásakor a képviselők is előterjeszthetnek ilyen javaslatot. Mivel nem tudható előre, mennyi időt vesz igénybe egy-egy programpont megtárgyalása, hiszen ez a hozzászólók számától függ, az ülés közben is gyakran kell az előterjesztők kérésére módosítani a sorrendet.

Mivel a házszabály nem ismeri az általános politikai vita fogalmát, az ellenzék aktuális, a közvéleményt is foglalkoztató ügyekről akkor tudja az interpellációk és az azonnali kérdések viszonylag szűkös időkeretén túl kifejteni a véleményét, ha az illetékes minisztertől jelentést kér az adott ügy kezeléséről, megoldásáról, az adott tárcának az ügyben játszott szerepéről. Amennyiben a jelentés előterjesztését célzó javaslatot a többség nem támogatja, tehát a rendes ülés napirendjére nem kerül a jelentés, a képviselők egyötöde kérheti rendkívüli parlamenti ülés összehívását, a házelnök a kérésnek 7 napon belül köteles eleget tenni. A harminc támogató aláírást nem nehéz összegyűjteni, ezért az ilyen, egy konkrét probléma megtárgyalását szolgáló ülések elég gyakoriak. A képviselők egyötödének kérésére összehívott ülés programja nem módosítható, azon csak a kezdeményezők által javasolt programpont szerepelhet, viszont a többség megakadályozhatja az ülés megtartását úgy, hogy nem szavazza meg a programot. A kormánypárti frakciók azonban csak ritkán élnek ezzel az eszközzel; ha megakadályozzák a vita megtartását, az ellenzék ismét csak 30 támogató aláírással bizalmatlansági indítványt nyújthat be az illetékes kormánytaggal szemben, s ilyenkor már alkotmányos kötelessége a parlamentnek megtárgyalni az indítványt. A gyakori rendkívüli ülések magyarázzák a tervezett és a ténylegesen megtartott ülések száma közötti különbséget.[22]

[21] Ha valamely iromány előterjesztője a kormány, azt csakis kormányhatározattal megbízott kormánytag indokolhatja a plenáris ülésen. Bizottsági ülésen lehetséges a miniszter helyettesítése, ha azzal a bizottság egyetért.

[22] A 6. választási ciklusban a parlament 13 bizalmatlansági indítványt tárgyalt, egyéb okból a képviselők egyötödének kérésére 14-szer hívta össze a házelnök a parlament ülését; a kormánytöbbség 4 alkalommal nem szavazta meg az ülés programját. A 7. választási ciklusban eddig 8 rendkívüli ülést tartott a parlament bizalmatlansági indítvány megtárgyalása okán, háromszor kezdeményezte az ellenzék ülés összehívását egyéb okból; egy alkalommal nem valósult meg az ülés a napirend jóvá nem hagyása miatt (az ülés tárgya házelnök visszahívása lett volna).

A PARLAMENTI HIVATAL

A fentiekben elsősorban a jogalkotási eljárás időtartamát, ritmusát meghatározó, az obstrukciót észszerű keretek közé szorító házszabályi rendelkezéseket ismertettük. Az eljárás hossza kétségkívül befolyásolja az elfogadott törvények minőségét, hiszen a folyamatba beiktatott szünetek a javaslatok alapos mérlegelését szolgálják, illetve teret biztosítanak a frakciókon belüli és a frakciók közötti politikai egyeztetéseknek. A színvonalas jogalkotást emellett a parlamenti hivatal is támogatja.

A hivatalnak a törvénykezési folyamattal, a bizottsági és a plenáris ülések előkészítésével közvetlenül foglalkozó osztályai a törvény-előkészítői osztály, a szervezési osztály és a bizottsági titkárságok, háttéranyagokkal a Parlamenti Intézet és a szervezetileg az intézethez tartozó könyvtár segíti a képviselők munkáját. A törvényjavaslatok benyújtását követően – ha képviselői javaslatokról van szó – az első teendő megvizsgálni, eleget tesznek-e azok törvényalkotási szabályoknak. Ez a törvény-előkészítői osztály munkatársainak a feladata. Következik a házelnöki határozat előkészítése, amely tulajdonképpen javaslat arra nézve, mely bizottságok tárgyaljanak az adott javaslatról (az alkotmányjogi bizottság minden törvényjavaslatot megtárgyal), melyik bizottság legyen a gesztor, s milyen határidőn belül kell a kijelölt bizottságoknak, illetve a gesztorbizottságnak megtárgyalnia a javaslatot. Mivel a szakbizottságok hatásköre nincs precízen körülírva, a bizottságokat érintő konzultációba szükség esetén a bizottsági titkárok is bekapcsolódnak, mivel ők tudják legjobban, hogy milyen problémák foglalkoztatják a bizottságot, s az adott törvény érinti-e a bizottság által követett ügyeket. Amennyiben a plenáris ülésen zajló első olvasat végén a képvi-

selők második olvasatba utalják a javaslatot, döntenek a házelnöki határozatról is – jóváhagyják a kijelölt bizottságokat, esetleg kiegészítik azok listáját, s határozatba foglalják a tárgyalási határidőket.

A második olvasatba került törvényjavaslatokról a törvény-előkészítő osztály állásfoglalást készít úgy, hogy az a bizottsági ülések időpontjában már rendelkezésre álljon. Az állásfoglalás három részből áll: az első részben arról mondanak véleményt az osztály munkatársai, hogy a javaslat indoklásában megfogalmazott szándékot megfelelő módon tükrözi-e a paragrafusok szövege, illetve hogy a jogrendszer egészébe miként illeszkedik a javaslat. Az állásfoglalásnak ez a része csak megfogalmazza a problémákat, a kifogások mérlegelését, akceptálásuk esetén a problémák megoldásának miként jét az előterjesztőre hagyja. A második rész az uniós joggal való összhangot vizsgálja, végül a harmadik rész jogtechnikai javításokra tesz javaslatot. Ezek már módosító javaslatként vannak megfogalmazva, egyetértés esetén a képviselőknek nem kell a megírásukkal foglalkozniuk. Az állásfoglalást a kormányjavaslatok előterjesztői is igen komolyan kezelik, s a bizottsági üléseken nemcsak az ellenzéki képviselők várják el, hogy az előterjesztő megindokolja, ha az állásfoglalás megállapításaival nem ért egyet, illetve hogy kész javaslatokkal érkezzen, amelyek a problémák megoldását célozzák.

Miután a kijelölt bizottságok befejezték a tárgyalást, a gesztorbizottság titkára a törvény-előkészítő osztállyal konzultálva összeállítja a bizottságok közös (összegző) jelentését, amely tartalmazza a bizottságokban elfogadott valamennyi módosító indítványt olyan sorrendben, ahogy a módosítani kívánt paragrafusok követik egymást a javaslat szövegében (megjelölve, hogy melyik módosító melyik bizottságból érkezett). Figyelmezteti a bizottsági előadót az egymást kizáró, illetve a logikailag összetartozó módosítókra, hogy a bizottságnak a plenáris üléshez intézett ajánlásai az egyes módosítók elfogadására vagy elutasítására ezen körülmények figyelembevételével készüljenek el. A részletes vita plenáris szakaszában ismét az illetékes bizottsági titkár és a törvény-előkészítési osztály munkatársa követi az előterjesztett módosító indítványokat, összeveti azokat a

bizottságok közös jelentésében szereplő módosítókkal, s előkészíti a bizottsági előadó számára a szavazás irányítását. A végszavazást követően a törvény-előkészítő osztály összeállítja a köztársasági elnöknek aláírásra megküldendő törvényszöveget.

A Parlamenti Intézet elsősorban az ECPRD hálózatára támaszkodva készít az aktuális törvényjavaslatokkal összefüggő összehasonlító elemzéseket egyes képviselők, esetleg bizottságok kérésére, illetve saját kezdeményezésre. A könyvtár leginkább válogatott bibliográfiák összeállításával segíti a képviselők felkészülését.

Összefoglalás

A szlovák parlament tevékenységét keretbe foglaló házszabály kidolgozóinak célja a hatékonyság és a parlamenti kisebbség jogainak megfelelő arányú ötvözése volt. A házszabályról szóló törvény hatálybalépésétől eltelt csaknem 22 év alatt Szlovákiában is jelentős változásokon ment át a politikai színtér, változott az alkotmány, közintézmények születtek és szűntek meg, az ország felvételt nyert az Európai Unióba, előrehozott választásokba torkolló válságok is többször rázták meg a közéletet. Mindezen körülmények a törvényhozás munkájára s így a házszabályra sem maradtak hatás nélkül. A legfontosabb változások között említhetjük az államfő közvetlen választásának bevezetését, az uniós tagságot, az ombudsman intézményének beemelését az alkotmányba, a képviselők mentelmi jogának jelentős szűkítését, stb. De változott a mind a parlamenti hivatal, mind a képviselők munkája az élő parlamenti közvetítéseknek vagy a digitalizációnak köszönhetően is.

Mindazonáltal, ami a törvényalkotás módját és menetét illeti, az 1997-től hatályos házszabály tulajdonképpen stabilnak tekinthető. Ahogy az a csatolt táblázatokból is egyértelmű, a parlamenti ülések programján minden alkalommal a kormányzati javaslatokat meghaladó számú képviselők által benyújtott törvényjavaslat szerepel. Ezek döntő többsége ellenzéki javaslat, amelyeket csak rit-

kán utal a parlament második olvasatba, s még ritkábban fogadja el azokat. Az általános vita lefolytatása ilyen körülmények között akár feleslegesnek is tűnhet, s mindenképpen időigényes. Az eljárásnak, hasonlóan ahhoz a szabályhoz, amely megengedi a bizottságokban elutasított módosító indítványok előterjesztését a plenáris ülésen, megvannak az előnyei is. A parlamenti kisebbségnek lehetőséget ad a legszélesebb parlamenti nyilvánosság előtt bemutatni elképzeléseit, ami egyben a választópolgárok számára is lehetőséget jelent részletesen megismerkedni ezekkel az elképzelésekkel. A törvényjavaslatokról zajló általános vita során nemcsak az ellenzék és a kormánypártok véleménye ütközik, de az ellenzéki pártok is komoly fórumon, konkrét törvényjavaslatok kapcsán tudják tisztázni, mennyiben térnek el elképzeléseik a felvetődött problémák megoldásáról. A kötelező első olvasat nem akadályozza a parlamenti többséget akaratának észszerű időkereten belüli átültetésére, de megadja a kisebbségnek az esélyt arra, hogy érdemi vita legyen az ő javaslatairól is. Hogy ezek a viták befolyásolják-e, s ha igen, milyen mértékben a kormány törvény-előkészítő munkáját, az mélyebb, ennek a dolgozatnak a kereteit meghaladó elemzést igényelne.

1. táblázat

7. választási ciklusban benyújtott törvényjavaslatok előterjesztő szerint				
év	*összesen*	*kormány*	*képviselők*	*parlamenti bizottságok*
2016	239	64	175	–
2017	339	96	243	–
2018	331	86	245	–
2019	450	106	342	2
2020	3	3	–	–
összesen	1362	355	1005	2

2. táblázat

7. választási ciklusban elfogadott törvények					*rövidített eljárásban elfogadott törvények*
év	*összesen*	*kormány-javaslat*	*képviselői javaslat*	*bizottságok*	
2016	56	51	5	–	7
2017	107	83	24	–	6
2018	119	87	32	–	3
2019	165	97	66	2	11
2020	1	1	–	–	1
Összesen	448	319	127	2	28

3. táblázat

Plenáris ülések a 7. választási ciklusban		
év	*ülések száma*	*ülésnapok száma*
2016	11	57
2017	14	64
2018	14	63
2019	17	67
2020	2	7
összesen	58	258

VARGA ATTILA* – SZABÓ ZSOLT**

ROMÁNIA PARLAMENTJE: SZERVEZET, MŰKÖDÉS, HATÁSKÖRÖK

1. A ROMÁN PARLAMENT KÉTKAMARÁS JELLEGE

A parlament a román közjogi rendszer és politika központi szerve, jelentőségét mutatja, hogy az Alkotmány 61–68. szakaszai a közhatóságok (alkotmányos szervek) közül elsőként tárgyalják, megelőzve az államelnököt. A következő, 69–72. szakaszok a képviselők és szenátorok jogállásával, a 73–79. szakaszok pedig a jogalkotással foglalkoznak.

A román parlament egyik legfőbb vonása, hogy – a kötetben tárgyalt országok parlamentjei közül egyedüliként – kétkamarás: a Képviselőházból és a Szenátusból áll. A parlament létszáma a jelenlegi törvényhozási ciklusban a következő: 332 képviselő és 137 szenátor.[1] Miközben Romániában még érvényes (bár konzultatív) jellegű népszavazás is volt az egykamarás parlament bevezetéséről, a lakosságszám (még a csökkenő tendencia ellenére is) a kétkamarás parlament megőrzését indokolja. Mindkét kamarát egy időben, négy évre választják, általános, egyenlő, közvetlen és titkos választáson.

* Alkotmánybíró, Románia Alkotmánybírósága; egyetemi docens, Sapientia EMTE, Kolozsvár.

** Egyetemi docens, Károli Gáspár Református Egyetem, tudományos főmunkatárs, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. A tanulmány elkészítését a Magyar Tudományos Akadémia Bolyai Kutatási Ösztöndíja támogatta.

[1] További információk, statisztikai adatok a román parlamentről a www.cdep.ro, valamint a www.sen.ro honlapokon.

Az 1991-es eredeti alkotmányozó hatalom által bevezetett kétkamarás parlament jellege a 2003-as alkotmánymódosítás során jelentősen megváltozott. 2003-ig a román kétkamarás parlamentre lényegében a *szimmetrikus bikameralizmus* volt a jellemző, hiszen a két háznak közel azonos feladat- és hatáskörei voltak. A két ház funkciói és működése vonatkozásában nagy volt a hasonlóság, a különbség csak létrejöttükben mutatkozott meg. Eszerint mindkét ház közel vagy éppenséggel azonos módon gyakorolta a parlament funkcióit. A szenátorok megválaszthatóságánál alkalmazott magasabb korhatár – ami az alkotmánymódosítás során 35 évről 33-ra csökkent – afféle felsőházi jelleget kölcsönöz a második háznak. További eltérés, ami az említett felsőházi jelleget erősíti, hogy a szenátus elnöke az állam közjogi hierarchiájában az államfőt helyettesíti, amennyiben ez tisztségének gyakorlásában akadályoztatva van, vagy tisztsége megüresedett. Az alkotmánymódosítást megelőző szimmetrikus kétkamarás rendszer törvényhozási sajátossága az volt, hogy adott esetben a két házban megvitatott törvénykezdeményezéseket eltérő szövegekkel fogadták el, amelyeket egy hosszas és bonyolult egyeztetési eljárás követett.[2]

[2] Megjegyzendő, hogy a szimmetrikus kétkamarás rendszer, ahogyan az az alkotmánymódosításig működött, bizonyos felülvizsgálatra szoruló sajátosságokkal rendelkezett:
- a gyakori együttes ülések csökkentették a szenátus jelentőségét, politikai befolyása a képviselőházénál jóval kisebb volt, hiszen mikor a két ház együttesen ülésezett, a két ház mintegy átalakult egykamarás parlamentté, hiszen a két ház külön-külön nem volt azonosítható,
- a lakosság számához viszonyítva aránytalanul magasnak tűnik a két ház együttes létszáma, bár ez nemzetközi összehasonlításban eléggé változó (a létszám egyébként az alkotmánymódosítás során nem változott),
- amennyiben a román törvényhozás kétkamarás, de mégis nagyon sok esetben egykamarásként működik és dönt, nem indokolt a törvényhozás kétkamarás jellege.

Hátránya e rendszernek, hogy lassú és körülményes törvényhozási eljárást írt elő, nem volt kellően hatékony, és sok esetben nem is kellően koherens. Erről részletesebben T. Drăganu: Câteva consideraţii critice asupra sistemului bicameral instituit de Legea de revizuire a Constituţiei adoptate de Camera Deputaţilor şi Senat. *Revista de drept public* nr. 4/2003, 89–90.

Az alkotmányjogi szakirodalomban komoly kritikák érték e módosításokat, ezek közül a legmarkánsabb az a vélemény, miszerint a 2003-as származtatott alkotmányozó hatalom lényegében megszüntette a korábbi koherensnek számító kétkamarás rendszert, mégpedig a megváltozott törvényhozási eljárási rend révén. Ioan Vida professzor szerint (egykori alkotmánybíró, aki hat évig az alkotmánybíróság elnöke is volt) a kétkamarás parlament lényegében három egykamarás parlamentté alakult. A képviselőház és a szenátus egymástól függetlenül, mintegy egykamarás parlamentekként működik, esetenként mint reflektáló ház, máskor mint döntőház. Abban az esetben pedig, amikor a két ház együttesen ülésezik, megint csak egykamarás jelleget ölt, hiszen az együttes ülés keretében a két ház léte legfeljebb a két házelnök személyében érhető tetten. Mindkét ház valamennyi alapfunkciót (a törvényhozási és az ellenőrzési funkciókat) külön-külön is gyakorolja.

A törvényhozási eljárás tekintetében jelentős változást hozott a 2003-as alkotmánymódosítás, amely során létrejött az úgynevezett elsőként megkeresett reflektáló ház (amely első olvasatban tárgyalja a törvénykezdeményezést), illetve a döntéshozó ház, amely a kezdeményezés végső formájáról dönt. A törvény tartalmánál fogva az adott ház lehet elsőként megkeresett, illetve a döntést kimondó ház is. E törvényhozási eljárásnak – amelyet a következőkben részletesen ismertetünk – az a következménye, hogy alkalmazásával megszűnik a két ház közötti egyeztetés szükségessége, és egyben megszűnik a két ház közötti intézményi kapcsolat is a törvényhozási folyamatban, ami az egymás mellett működő, de egymástól független két törvényhozói testület, azaz két egykamarás parlament létének érzetét kelti. Ez a törvényhozási funkció gyakorlása tekintetében jelentős differenciáltságot jelent, és bár nem vezet egy teljesen aszimmetrikus bikameralizmushoz, a változás mégis ebbe az irányba mutat.

A gyakorlatban mindez számos új kihívás elé is állította a Parlamentet, amely időnként sajátosan értelmezte ezeket az eljárási szabályokat, ez pedig az Alkotmánybíróságot „kényszerítette" abba

a helyzetbe, hogy az elé tárt ügyek kapcsán értelmezze az eljárást, amely (ma már bőséges esetgyakorlatában) ki is fejlesztette a kétkamarás jelleg kritériumait. Az Alkotmányban meghatározott törvénytípusok elfogadásával a két ház között hatásköri megosztás alakult ki. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság elvi jelentőséggel állapította meg, hogy a parlament mint a nemzeti szuverenitást kifejező legfőbb népképviseleti szerv oszthatatlan. Ez pedig nem engedi meg a Parlament számára, hogy csak az egyik háza nélkül fogadjon el bármilyen törvényt, hogy a törvénytervezetet ne tárgyalta volna a másik ház is.[3] Ez alól kivételt képez az a helyzet, amikor az első olvasatú ház (Képviselőház vagy Szenátus) hallgatólagosan fogadja el az adott törvénytervezetet, ami azonban a saját „döntésének" minősül.

Egy eseti döntésében az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek minősített egy felhatalmazási törvényt, mert a döntő ház olyan módon egészítette ki az elsőként megkeresett ház által elfogadott törvényt, hogy új szabályozási területeket vitt be, amelyekre aztán a kormány rendeleteket fogadhat el. A kétkamarás elv ott sérült, az Alkotmánybíróság szerint, hogy az első ház e szabályozási tárgykörökről nemcsak hogy nem döntött, de nem is ismerhette (tehát mintegy ki volt zárva a törvényhozási folyamatból), s emellett pedig – a helyzet súlyosbításaként – a felhatalmazási törvény alkotmányos hatáskör-átruházását, delegálását jelenti, egyik hatalmi ágból a másikba.

Az Alkotmánybíróság a törvényhozási eljárásban a kétkamarás elv tiszteletben tartásának követelményét két kritériumban határozta meg:

a) Vannak-e lényegi, nagyságrendi, a jogi tartalmat érintő különbségek a véglegesen elfogadott törvény két formája között?

[3] Az Alkotmánybíróság 2014/355 Döntése, megjelent a *Hivatalos Közlöny* 2014/509-es számában.

b) Adöntő ház adott-e más, eltérő szerkezetet a törvénynek ahhoz képest, ahogyan az első olvasatú elfogadta, vagy ahhoz képest, ahogyan a kezdeményező előterjesztette?[4]

Minden olyan esetben, amikor az Alkotmánybíróság a kétkamarás elv érvényesülését hivatott vizsgálni, ezt a két kérdést, illetve körülményt elemzi, és az ezekre adott választól függ, hogy a kérdéses alkotmányos elv sérült-e, vagy sem. Amennyiben az alkotmánybíróság megállapítja, hogy nem volt tiszteletben tartva a parlament kétkamarás jellege, úgy függetlenül az elfogadott törvény konkrét tartalmától – amelyet a Taláros Testületnek nem is szükséges vizsgálnia – a jogszabály, a maga teljes egészében, alkotmányellenes.

Az említett 2009/710-es alkotmánybírósági döntés elvi jelentőséggel állapította meg, hogy a kétkamarás elvnek nemcsak a parlament duális szerkezetének intézményi aspektusában, hanem annak funkcionális vonatkozásaiban is meg kell mutatkoznia. Ez pedig azt jelenti, hogy az alkotmány 75. cikkének rendelkezése szerint meghatározott törvénytípusok eseteiben melyik ház az első olvasatú, és melyik a döntő ház, de mindkét ház rendelkezik törvényhozási hatáskörrel. Ilyen értelemben a parlament, mint a román nép legfőbb képviseleti szerve *oszthatatlan*, mint az ország törvényhozó hatósága *egységes*, vagyis az Alkotmány nem engedi meg, hogy az egyik ház egyedül fogadjon el egy törvényt. Ezt a két kritériumot, illetve érvrendszert alkalmazva az alkotmánybíróság következetes és konstans esetgyakorlatot alakított ki, amelyet számtalan döntésében ki is fejezett.[5]

[4] Az Alkotmánybíróság 2009/710 döntése, megjelent a *Hivatalos Közlöny* 2009/358-as számában.

[5] Néhány a legutóbbiak közül: az Alkotmánybíróság 2016/624-es döntése, megjelent a *Hivatalos Közlöny* 2016/937-es számában, a 2017/377-es döntés, megjelent a *Hivatalos Közlöny* 2017/586-os számában, 2017/534-es döntés, megjelent a *Hivatalos Közlöny* 2017/593-as számában, a 2018/312-es döntés, megjelent a *Hivatalos Közlöny* 2018/581-es számában, vagy a 2018/298-as döntés, megjelent a *Hivatalos Közlöny* 2018/535-ös számában.

Ugyanakkor azt az esetet, amikor az egyik ház elutasítja a törvényt, a másik ház pedig módosításokkal és kiegészítésekkel elfogadja, az Alkotmánybíróság nem tekinti a kétkamarás elv megsértésének. Ezt azzal indokolja, hogy az egyik ház szavazással kifejezte opcióját a törvény iránt, amely döntés – még ha elutasító is volt – érvényes, a másik (a döntő ház) pedig, saját törvényhozási hatáskörén belül módosításokat és kiegészítéseket eszközölt, de ezzel nem változtatta meg jelentősen (sem jogi tartalmában, sem szerkezetében) az eredeti törvénytervezetet.[6]

2. A PARLAMENT BELSŐ SZERVEZETE ÉS FELÉPÍTÉSE

A parlament belső szervezetét, megszervezését nagyfokú autonómia jellemzi. E függetlenség egyrészt a többi közhatósággal szembeni önállóságot, másrészt a két ház, a képviselőház és a szenátus egymáshoz viszonyított szervezeti függetlenségét jelenti. Ennek alapja azon alkotmányi rendelkezés, amely szerint mindkét ház megszervezését és működését saját szabályzataikban állapítják meg. Pénzügyi forrásaikat a maguk által elfogadott költségvetés írja elő.[7] Ez pedig többet jelent, mint egyszerű függetlenséget egymástól és a többi alkotmányos szervtől, hiszen ez valójában szervezeti, működési, pénzügyi, önszabályozó hatáskört biztosító autonómiát, önkormányzatot jelent.

Mindkét ház külön-külön és egymástól függetlenül alkotja meg saját házszabályát, amelyben az alkotmánnyal összhangban rögzíti belső szervezetét, vezető- és munkatestületeit, működését, eljárásait.

A költségvetési autonómia keretében mindkét ház megállapítja és elfogadja saját költségvetését, amely része lesz az évi költségvetési törvénynek. Ez azt jelenti, hogy miközben az évi költségvetési tör-

[6] Az Alkotmánybíróság 2010/269 döntése, Megjelent a *Hivatalos Közlöny* 2010/265-ös számában.

[7] Az Alkotmány 64. cikkének (1) bekezdése.

vénytervezetet kizárólag a kormány készítheti el, a parlament két háza költségvetésének elkészítésére nem rendelkezik hatáskörrel. Természetesen saját költségvetésük elkészítésekor és elfogadásakor a képviselőházat és a szenátust is kötik az – elsősorban az Alkotmány 138. cikkében megfogalmazott – országos költségvetésre vonatkozó szabályok, amelyek a következők: a kiszámítható racionalitás és önmérséklet, illetve az ország anyagi pénzügyi forrásainak és lehetőségeinek figyelembevétele.

A törvényhozás tisztségviselőire, illetve a testületekre (bizottságokra) a következő néhány közös vonás jellemző:

a) e testületek segítik a plenáris ülések munkáját, de semmilyen körülmények között nem helyettesíthetik annak feladatait, a bizottságok ugyanis lényegében előkészítik a plenáris ülések munkaanyagát;

b) a testületeket a plénum hozza létre, és ennek ellenőrzése alatt működnek;

c) feladataikat a bizottságok a plénumtól kapott mandátum, megbízatás alapján végzik, következésképpen bármikor módosíthatják annak tartalmát, kivéve azokat az eseteket, amikor e feladatokat maga az alkotmány vagy más törvény – például házszabályzat – határozza meg.[8]

Tekintettel a román törvényhozás kétkamarás jellegére, a képviselőháznak és a szenátusnak külön elnöke van. Törvényhozási szempontból hatáskörük szinte azonos, közjogi szerepük viszont eltérő, hiszen, amint a fentiekben már jeleztük, a Szenátus elnöke jog szerint helyettesíti az államelnököt, ideiglenes jelleggel, amennyiben ez nem tudja hivatalát betölteni (például annak hivatalából történő felfüggesztés esetén), illetve amíg az előrehozott elnökválasztás meg nem történik.

[8] Így például az Alkotmány előírja a 146. cikk a) pontjában, hogy a házelnökök vagy legkevesebb 50 képviselő, illetve 25 szenátor megkereséssel fordulhat az Alkotmánybírósághoz.

A képviselőház elnöke ugyanezt az ideiglenes államfői tisztséget akkor töltheti be, ha a szenátus elnöke sem tudja ellátni a fent jelzett hatáskört. A két ház elnöke az adott házbizottság elnöke is.

A parlament elnökeit – a házbizottságok többi tagjaival ellentétben (akiket egy-egy törvényhozási ülésszakra választanak) – a teljes mandátum időtartamára választják meg.

A házelnökök, valamint a házbizottságok tevékenysége a ház plénumának ellenőrzése alatt történik. Ez azt jelenti, hogy feladataik nem teljesítése vagy nem kielégítő teljesítése esetén a házbizottság tagjai, beleértve a házelnököt is, visszahívhatók, a képviselők, illetve a szenátorok többségének szavazatával.

A házelnök vagy házbizottság bármely tagjának visszahívását az a frakció kezdeményezheti, amelyik az adott funkció betöltésére javasolta.[9]

Amennyiben a házelnök visszahívását kezdeményezik, nem vezetheti sem a házbizottság, sem a plénum azon üléseit, amelyik a visszahívást vitatja meg.[10]

Bizonyos, az alaptörvényben és/vagy házszabályban rögzített feladatokat a házelnök vagy az általa megbízott alelnök saját hatáskörben gyakorol. Ezek a következők:

a) rendkívüli ülésszak összehívása,

b) a plenáris ülés, valamint a házbizottság üléseinek vezetése,

c) az ülések rendjének biztosítása, a házszabály előírásainak betartása és betartatása,

d) a szavazás eredményének, valamint az elfogadott határozatoknak a kihirdetése,

e) a törvények alkotmányossága ellenőrzésének (előzetes normakontroll keretében) a kezdeményezése,

f) a ház bel- és külföldi képviselete,

g) a más közhatóságokkal való kapcsolat tartása.[11]

[9] A képviselőházi szabályzat 27. cikkének (1) bekezdése.

[10] A képviselőházi szabályzat 26. cikkének (5) bekezdése.

[11] Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu: *Drept constituţional şi instuţii politice*. Ediţia 12. Editura C. H. Beck, Bucureşti, 2006, 169–170.

A ház alkalmazotti karának adminisztratív és műszaki apparátusa vezetését – nem parlamenti tagként, hanem köztisztviselőként – a ház főtitkára végzi.

A román bizottsági rendszerre a tulajdonképpeni törvényhozási funkció ellátásának elsőbbsége a jellemző. A kétkamarás román törvényhozás mindkét házában különböző típusú bizottságok léteznek és működnek, amelyek alapvető feladata a döntések előkészítése. A bizottságok tagjai kizárólag képviselők és szenátorok lehetnek. E munkacsoportok összetétele általában (de nem mindig) tükrözi a parlamentben kialakult politikai erőviszonyokat.

A főbb bizottságtípusok a következők: a házbizottságok, az állandó szakbizottságok, kivizsgálóbizottságok, különleges bizottságok, a két ház közös bizottságai, valamint az egyeztetőbizottságok.

A házbizottság tevékenysége állandó, a törvényhozási szünetekre is kiterjed, tagjai képviselők és szenátorok közül kerülnek ki, és a ház vezetését látják el. Tagjai a házelnök, az alelnökök, a titkárok és a háznagyok. A (ház)elnököt az egész mandátum idejére, míg a többi tagot csak egy-egy ülésszakra, a frakciók javaslatára választja a ház plénuma. A házbizottság összetétele általában tükrözi a választás során kialakult politikai erőviszonyokat. Külön házbizottsága van a Képviselőháznak és a Szenátusnak. Ezek hatásköreit a maguk által elfogadott szabályzataik[12] határozzák meg, és ezek nagy vonalakban megegyeznek. Összegezve ezeket, a következő fontosabb hatáskörök azonosíthatók:

a) javaslatot tehet a házszabály módosítására, biztosítja a ház működését, illetve ennek önállóságát,

b) előkészíti a plénum munkáját, a beérkezett törvénykezdeményezéseket kiosztja az illetékes bizottságok között, megoldja a közöttük felmerülő esetleges konfliktusokat, ellát egy sor technikai jellegű feladatot,

[12] A képviselőház szabályzatának 31-es cikke elfogadva a képviselőház 1994/8-as számú határozatával, megjelent a *Hivatalos Közlöny* 1994/50-es számában, majd újraközölve a *Hivatalos Közlöny* 2006/35-ös számában. A szenátus szabályzata újraközölve a *Hivatalos Közlöny* 2001/58-as számában.

c) kérheti rendkívüli ülésszak összehívását,

d) biztosítja az állandó szakbizottságok törvényes létrehozását, nyomon követi a határidők betartását,

e) biztosítja a képviselők mandátumával összefüggő mentelmi jogok érvényesítését, felügyeli az összeférhetetlenségi helyzetek, állapotok megszűnését,

f) irányítja a ház alkalmazottainak munkáját,

g) bármilyen más feladatot ellát, amivel a ház plénuma megbízza, és amit a szabályzat előír.[13]

Az állandó szakbizottságok a törvényhozási folyamatot azzal segítik elő, hogy szakmai és politikai szempontok alapján elemzik a törvénykezdeményezéseket, módosításokat fogalmaznak meg, véleményezik, illetve jelentéseket készítenek ezekről. A szakbizottságok a házszabályban rögzített szakterületek szerint alakulnak. Ezek a mandátum megkezdésekor jönnek létre, vezetőségüket (elnök, alelnökök, titkárok) a törvényhozási ciklus egészére választják meg.

Az állandó szakbizottságok egy sajátos formáját képezik azok, amelyeknek nincs törvényhozói funkciójuk, hanem a parlament ellenőrző funkcióját gyakorolják. Ezek a visszaéléseket, a korrupciós ügyeket/eseteket és a petíciókat vizsgáló állandó bizottságok, melyek közül az egyik legsajátosabb a titkosszolgálatok tevékenységét ellenőrző közös bizottság. Ez utóbbiakat a két ház együttes ülésén nevezik ki, ezek pedig a Román Hírszerző Szolgálatot és a Külügyi Hírszerző Szolgálatot ellenőrző közös bizottság.

A vizsgálóbizottságok ideiglenes jellegűek, amelyeket a ház plénuma indokolt kérésére hoz létre. Céljuk negatív hatású események okainak, körülményeinek tisztázása, ezek kapcsán következtetések megfogalmazása, felelősségek megállapítása, intézkedések meghozatalának javaslata, és mintegy a tevékenység lezárásaként átfogó jelentés készítése.

[13] Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu: *Drept constituţional şi instituţii politice*. Ediţia a 13. vol II. Editura C. H. Beck, Bucureşti, 2009, 169.

Kétségtelen, hogy a kivizsgálóbizottságok az igazságszolgáltatásra jellemző eszközöket alkalmaznak (tanúk, érintett személyek beidézése, meghallgatása), de természetesen semmilyen hatáskörük nincs az ügy jogi megítélésében. Nem hoznak ítéleteket, mi több, ha az adott üggyel kapcsolatosan bírósági eljárás van folyamatban, kivizsgálóbizottság nem hozható létre, a törvényhozás pedig nem avatkozhat be az igazságszolgáltatás menetébe. A kivizsgálóbizottság megbízatása (és maga a bizottság is) megszűnik, mihelyst jelentését elkészítette, és azt plenáris ülésen a ház megvitatta. A kivizsgálóbizottságok a parlament ellenőrző funkciója megvalósításának legfontosabb és leghatékonyabb eszközei.

A különleges (speciális) bizottságok meghatározott, többnyire törvényhozási cél érdekében jönnek létre. Ilyen bizottságokat állítanak fel összetettebb jogszabályok elkészítésére, mint amilyen az alkotmánymódosítást megszövegező bizottság volt 2002-ben. Az ilyen típusú bizottság is megszűnik tovább tevékenykedni, miután munkáját elvégezte, a plénum a tervezetet megvitatta, és döntött róla. A különleges bizottságok az állandó szakbizottságokkal azonos jogi státussal rendelkeznek.

Az egyeztetőbizottságok szintén meghatározott időre jönnek létre. A jelenlegi törvényhozási eljárás szerint nincs szükség egyeztetőbizottságok létrehozására, hiszen ezek akkor alakultak meg, ha a két ház egyazon törvénytervezet esetében eltérő szövegeket fogadott el. Tekintettel arra, hogy jelenleg elsőként megkeresett házról és döntő házról beszélhetünk, az ún. „ingaeljárás" és ezzel együtt az egyeztetési eljárás is megszűnt. Ugyanakkor fontos megemlíteni, hogy ezek 2003-ig a törvényhozási eljárás folyamatában fontos szerepet töltöttek be. Az alkotmánymódosítás után egyetlen eljárásban lehet egyeztetőbizottságokat létrehozni, nevezetesen az alaptörvény felülvizsgálata során, ha a módosításokat a két ház különböző szövegváltozatban fogadta el. Az eltérő szövegeket az egyeztetőbizottság tárgyalja meg, és próbál egy közös szöveget elfogadni.[14]

[14] Az Alkotmány 151. cikkének (2) bekezdése

A bizottságokról általában még el lehet mondani, hogy önálló és végleges döntéshozatali jogkörük nincsen, javaslatokat fogalmaznak meg a plénum számára, és előkészítik a törvénytervezetek plénumbeli tárgyalását.

A frakcióvezetők tanácsa a két ház szervezeti és működési autonómiájának kifejezéseként csak a képviselőházban létezik, és a házszabályzat módosítása nyomán hozták létre.[15] Feladata a napirend és a program összeállítása, illetve a törvényhozási eljárásban vagy a ház egyéb tevékenysége során felmerült konfliktusok megoldásában van. Szerepe összetételéből adódóan politikai jellegű, hiszen a legtöbb esetben politikai természetű kompromisszumok kialakításával kell megoldania mindazokat a kérdéseket, amelyeket a plénum nem tud megoldani. A napirend összeállítását sem lehet technikai jellegű kérdésnek tekinteni, hiszen ez a törvényhozási prioritásokat tükrözi, amelyek jelentős politikai súllyal bírnak. A program, illetve munkarend összeállításának szintén a frakciók érdekeihez kell igazodnia, és nem függhet a házbizottság döntésétől, mivel nincs a képviselők között közjogilag alárendeltségi viszony.

A bizottságok mellett a frakciók töltenek be fontos szerepet a parlament működésében. A román képviselőház szabályzata szerint legkevesebb 10 képviselő, a szenátus szabályzata szerint pedig legkevesebb 5 szenátor alakíthat frakciót.

3. A PARLAMENT MŰKÖDÉSE

A román Alkotmány 63. cikk (2) bekezdése szerint a mandátum lejárta vagy a parlament feloszlatásától számított három hónapon belül kell a választásnak megtörténnie. Az újonnan megválasztott parlamentet az elnök hívja össze a választástól számított 20 napon

[15] A módosított képviselőházi szabályzat 37–38. cikkei szabályozzák. A házszabályzatot újraközölték a *Hivatalos Közlöny* 2006/50-es számában, ugyanis a képviselőház 2005/34-es határozata alapján módosította a házszabályzatot. Ez utóbbi módosító határozat megjelent a *Hivatalos Közlöny* 2005/950-es számában.

belül. Az alakuló ülés során többnyire a megalakulással kapcsolatos, ünnepélyes aktusok lebonyolítására és bizonyos technikai jellegű feladatok ellátására kerül sor.

Az, hogy a mandátum négy éve nem esik feltétlenül egybe a tényleges működési idővel (ez utóbbi lehet néhány hónappal több), nem jelenti azt, hogy parlament nélkül maradna az ország ebben az időszakban. Ezt ugyanis megoldja az Alkotmány 63. cikkének (4) bekezdése, amely előírja, hogy a két ház mandátuma mindaddig meghosszabbodik, míg az új parlament törvényesen össze nem ül. Igaz, hogy ebben az időszakban a működő, még hivatalban lévő parlament nem módosíthatja az Alkotmányt, és nem fogadhat el organikus törvényt. Ugyanakkor a régi parlament napirendjén szereplő törvénytervezetek átkerülnek az új parlament napirendjére (amennyiben az új kormány nem vonja vissza őket), és követik a rendes törvényhozási eljárás rendjét.

Az alakuló ülésen történik meg a képviselők és szenátorok mandátumának igazolása, a ház tisztségviselőinek megválasztása és az eskütétel. A fent említett események lebonyolítása a tisztségviselők (házbizottság) megválasztásáig a legidősebb képviselő elnökletével és a legfiatalabb négy képviselő segédkezésével történik.

*Törvényhozási ciklus*on azt az időszakot értjük, amelyre két választás között a törvényhozás megbízást kapott. Ez a legtöbb államban négy, illetve öt év. Mandátumon a tulajdonképpeni megbízatást értjük, amelyet az egyes képviselők, szenátorok kapnak a választópolgároktól politikai érdekeik képviseletére.

A *törvényhozási ülésszak* azt az időszakot jelöli, amelynek keretében a parlament folyamatosan (hosszabb megszakítások nélkül) dolgozik. Általában egy évben két ülésszak létezik, egy tavaszi, amely februártól júliusig tart, és egy őszi, amelynek időtartama szeptembertől december végéig terjed. Természetesen az egyes országokban a dátumszerű időpontok között vannak eltérések.

Végül pedig *ülésen* a törvényhozás egynapi *plenáris* vagy a *bizottsági üléseit* értjük. A kétkamarás parlamentek esetében beszélhetünk a két ház külön-külön megtartott, illetve a két ház együttes üléseiről. Megkülönböztethetünk tárgyaló- vagy vitaüléseket, amikor a törvényjavaslatok általános, illetve részletes, cikkenkénti vitája zajlik, és szavazógyűléseket, amikor vita nélkül csak a tervezetek megszavazására kerül sor. A román képviselőház szabályzata értelmében az ülés jellegétől függően eltérő jelenlétre van szükség. A vitaüléseken nem szükséges a döntésképességhez szükséges jelenlét, ellentétben a szavazóülésekkel, ahol ez természetesen kötelező. Megjegyzendő, hogy a plenáris ülés csak egyik megnyilvánulási formája a törvényhozásnak. A bizottsági ülések, a képviselők felkészülése, a választókkal való kapcsolattartás is a törvényhozói tevékenység részét képezi.

A tárgyalási rendet alapvetően két elv határozza meg: a véleménynyilvánítás jogának (a képviselők, illetve a frakciók részéről) és a többségi döntések meghozatalának elvei.

Az ügyrend a felszólalásra jelentkezés rendjéről és a hozzászólások sorrendjéről, valamint a vita és a szavazás szabályairól szól. Általános viták során a frakciók vezérszónokokat jelölnek ki, akik előterjesztik a törvényjavaslattal kapcsolatos politikai és szakmai jellegű frakcióállásponto t. Sürgősségi eljárások esetén nincsen általános vita és a hozzászólási lehetőségek egyrészt időben korlátozottak, másrészt pedig a benyújtott módosító javaslat létéhez kötöttek. A hozzászólók nem térhetnek el a tárgytól, illetve megvédhetik módosító javaslataikat, vagy ellenérveket fogalmazhatnak meg ezekkel szemben. A hozzászólási időt is rendszerint szabályozzák, a gyakorlatban azonban ezeket nem mindig tartják tiszteletben.

Külön szabályok léteznek a viták lezárására (ezt a szakzsargon „klotűrnek" nevezi). E szabályok kettős célt követnek, egyrészt a viták hatékonyságát, másrészt a demokratikus működés biztosítását. Háromféle „klotűr" létezik:

a) nincs több felszólalási igény az adott témához, így természetes módon, külső beavatkozás nélkül ér véget a vita,

b) a vita valamely pontján az egyik frakcióvezető javasolja a vita lezárását,

c) frakcióvezetők előzetes megállapodása alapján a ház plénuma dönt a vita időtartamáról, és ha ez az idő lejárt, automatikusan érvénybe lép a *gillotin* eljárás, vagyis minden további vita nélkül rátérnek a szavazásra.

A tárgyalás szempontjából nagy jelentősége van a nyilvánosságnak, amely egyben alapvető demokratikus követelmény is. A plenáris ülések rendszerint nyilvánosak, ami azt jelenti, hogy a sajtó munkatársai mellett bárki kérheti, hogy jelen lehessen a törvényhozás ülésén.

A szavazás típusát és módját az Alkotmány és a házszabályzat írja elő. A szavazás típusa a törvény jellegétől függ, és ezt az alaptörvény határozza meg. A szavazás módját a házszabályzat írja elő. A szavazás történhet kézfelemeléssel, felállással vagy elektronikus formában. Ugyanakkor az opció kinyilvánítása történhet nyílt szavazás, illetve titkos szavazás keretében. Nyílt szavazásnak számít a kézfelemeléssel és az elektronikus eszközzel történő szavazás, titkosnak pedig a szavazólapon történő, valamint a golyós szavazás. Az általános szabály szerint a szavazások nyíltak, és csak kivételes, törvényben előírt esetekben kell titkos szavazást elrendelni.

Mint már jeleztük, a tárgyalásnak és a szavazásnak nem feltétlenül kell közvetlenül követnie egymást. Bizonyos helyzetekben azonban kötelező a vita szavazással történő lezárása, például bizalmatlansági indítvány megvitatása után. Törvénytervezetek esetében azonban a szavazást egy külön napra is ki lehet tűzni. Vannak olyan rendszerek is, amelyek megengedik a frakcióknak a szavazás, azaz álláspontjuk indoklását is. A szavazás eredményét a házelnök vagy az éppen ülésvezető alelnök jelenti be.

A szavazás érvényességének alapkövetelménye a határozatképesség megléte. A határozatképesség *(kvórum)* az a szabály, amely meghatározza, hogy a parlament milyen képviselői részvétel mellett tekinthető döntésképesnek. A határozatképességet azonban mindenképpen el kell választanunk a tanácskozóképességtől, mivel ez utóbbi a tárgyalás részvételi feltételeit állapítja meg. Jelentősebb azonban a határozatképesség, mert ez az alapvető érvényességi kelléke a döntésnek.

A szavazás eredményességéhez szükséges – a határozatképesség meglétén túl –, hogy az adott törvényjavaslat többségi támogatást kapjon. A parlamenti döntések többségénél az eredményességi feltétel az, hogy a javaslat elnyerje a jelenlévők szavazatainak többségét azzal az előzetes feltétellel, hogy az ülés határozatképes legyen. Ezt abszolút többségnek nevezzük. Az alaptörvény azonban, bizonyos jogszabálytípusoknál azt írja elő, hogy az eredményes döntéshez ennél nagyobb többség szükséges. Így például a szerves törvények megszavazásához minősített többség kell, ami az összlétszám fele plusz egy arányát jelenti. Végül pedig az Alkotmány vagy az alkotmánymódosító törvény megszavazásához kétharmados többség szükséges.

A parlament mandátumának idejét az Alkotmány határozza meg, illetve azt is, hogy ez mikor szűnik meg. Eszerint a parlament mandátuma az újonnan megválasztott törvényhozás megalakulásáig tart. A parlamenti mandátum ideje jog szerint meghosszabbodik általános mozgósítás, háború, ostromállapot vagy sürgősségi állapot esetén mindaddig, amíg ezek a rendkívüli körülmények meg nem szűnnek. A parlament mandátuma megszűnhet annak törvényes lejárta előtt is, amennyiben az államelnök feloszlatja a törvényhozást. E helyzet súlyos politikai válság esetén állhat elő, amely esetben az elnök alkotmányos jogköreinél fogva köteles egyeztetni és a kialakult válságot kezelni. Ennek érdekében az államfőnek konzultálnia kell a parlament két házának elnökeivel, valamint a frakcióvezetőkkel. A törvényhozás feloszlatását meg kell előznie két sikertelen kormányalakítási kísérletnek, és csak ezután lehet feloszlatni a parlamentet, és előrehozott választásokat kiírni.

A parlament megbízatási idejének megszűnésével a kormány megbízatása is lejár, és a választások következményeként új kormány alakul. A választások eredményeként a régi parlament megszűnik, mandátuma az új törvényhozás megalakulásakor lejár.

Az újonnan megválasztott törvényhozás, ha nem is teljes egészében ugyan, de az Alkotmány 63. szakasza szerint örökli a régi

parlament napirendjét, ugyanis az új kormány megállapíthatja saját törvényhozási prioritásait, ami nyilvánvalóan eltérhet az előző kormány politikájától. Amit mindenképpen „örököl" a román törvényhozási eljárás szerint, az a törvényerejű kormányrendeletek megvitatása, ugyanakkor a tárgyalás sorrendjét az új parlamenti és kormányzati többség dönti el. A törvényerejű kormányrendeletek, akár egyszerűek, akár sürgősségiek, érvényben lévő hatályos jogszabályok, amelyeket az alaptörvény értelmében a törvényhozásnak meg kell tárgyalnia, és róluk valamilyen döntést kell hoznia.

4. A TÖRVÉNYHOZÁSI ELJÁRÁS

A román Alkotmány elvi jelentőséggel megállapítja, hogy *„a Parlament a román nép legfőbb képviseleti szerve és az ország egyetlen törvényhozó hatósága"*.[16] A román törvényhozási eljárás ezenfelül alapvetően három alkotmányos tényező által meghatározott:

a) a parlament kétkamarás jellege által (amely a törvényhozási eljárást abban az értelemben teszi sajátossá, hogy az alkotmány meghatározza azt az eljárási szabályrendet, aminek alapján a két ház megvitatja, kidolgozza és elfogadja a törvénykezdeményezéseket);

b) törvények kategóriái alapján, azaz, hogy az alkotmány az adott szabályozási tárgykört alkotmányosnak, organikus területnek vagy egyszerű törvény hatáskörébe utalja, ugyanis ezek elfogadása eltérő eljárási szabályok szerint történik;

c) végül a harmadik tényező az, hogy a politikai szándék és kormányzati prioritások szerint a parlamenti többség az eljárás mely formáját (általános, rendes vagy sürgősségi eljárást) választja.

[16] Az Alkotmány 61. cikkének (1) bekezdése

A törvényhozási eljárásnak az alábbi három szakaszát azonosítjuk:

a) a parlament előtt zajló eljárást megelőző szakasz,

b) a tulajdonképpeni parlamenti törvényhozási eljárás,

c) a törvény parlamenti elfogadása utáni szakasz.

Az eljárások különböző kategóriáit különböztetjük meg, amelyek a következők: *a)* rendes eljárás (amely az általános szabályt kifejező eljárás); *b)* speciális eljárások (a sürgősségi eljárás, a kormányzati felelősségvállalás eljárása, az évi költségvetés elfogadásának eljárása, az alkotmány felülvizsgálata); *c)* kiegészítő eljárások (a törvény újratárgyalása és az alkotmánybírósági döntésnek való és megfeleltetése, a törvény újratárgyalása az államfő észrevételei alapján, a kormányrendeletek megvitatása).

A. A parlament előtt zajló eljárást megelőző szakasz. Ebben a szakaszban a következő eljárásokat különböztetjük meg: törvénykezdeményezés, az illetékes ház megkeresésének alkotmányos rendje, a törvényjavaslatok hatósági véleményezése.

a) A törvénykezdeményezés. A törvénytervezet (javaslat) elkészítése és benyújtása a törvényhozási eljárás alkotmányos kezdetét, az eljárás jogi indítását jelenti. Formai szempontból a törvényjavaslat a törvényre vonatkozó alakisággal kell, hogy rendelkezzen, vagyis nem lehet általános, elvi vagy ötletszerű megfogalmazásban benyújtani.

A törvénykezdeményezési jog alanyai a kormány, a képviselők, a szenátorok, valamint 100 000 szavazásra jogosult állampolgár.[17] Ez utóbbival kapcsolatos alkotmányos feltétel, hogy az állampolgároknak, akik törvénykezdeményezési jogukkal élni kívánnak, az ország megyéinek egynegyedéből kell aláírásokat gyűjteniük, beleértve Bukarestet is, ahonnan minimum ötezer aláírásra van szükség.

Nincs törvénykezdeményezési joga az államfőnek, hiszen nem köti semmilyen kormányzati felelősség. A különböző szakmai érdek-

[17] Az Alkotmány 74. cikkének (1) bekezdése.

szervezetek, illetve civilszervezetek, valamint a helyi önkormányzatok sem lehetnek a törvénykezdeményezés jogalanyai. A törvénykezdeményezés joga a jogalanyok vonatkozásában nem jelenti azt (bizonyos kivételektől eltekintve), hogy e jogosítvány gyakorlása egyben kötelezettség is lenne. Vannak azonban kivételek, amikor meghatározott jogalanyok tekintetében kötelező a törvénykezdeményezés jogának gyakorlása:

- az alaptörvény kötelezi a kormányt bizonyos törvények kezdeményezésére (költségvetési törvény, felhatalmazási törvény), valamint a törvényhozást arra, hogy meghatározott törvényeket elfogadjon,
- amikor a törvénykezdeményezésre jogosult (például kormány) maga vállal kötelezettséget (kormányprogramban) arra, hogy törvényjavaslat benyújtásával megindítja a törvényhozási eljárást.

Természetesen a kötelezettség ezekben az esetekben a kezdeményezésre és nem annak meghatározott tartalmú elfogadására vonatkozik.

b) Az illetékes ház megkeresése. A 2003-as alkotmánymódosítás előtti törvényhozási eljárás keretében az elkészített törvényjavaslatot bármelyik házba be lehetett nyújtani. Az alkotmány felülvizsgálata után ez meghatározott rend szerint történik, ami azt jelenti, hogy bizonyos kategóriájú törvényeket szigorúan csak az egyik vagy csak a másik házba lehet benyújtani. Az Alkotmány előírja, hogy először mindig ahhoz a házhoz kell benyújtani a törvénytervezetet, amely nem a döntő, nem a végső döntést kimondó ház.[18] Ennek értelmében az egyszerű törvények esetében a döntő ház a képviselőház, következésképpen a törvénykezdeményezést először a szenátushoz kell benyújtani. Az organikus törvények esetében a 2003-as alkotmányozó lényegében önkényesen felosztotta a 73. cikk (3) bekezdésében felsorolt területeket, a törvénykezdeményezések benyújtásának egy részét a Képviselőházhoz, másik részét a

[18] Az Alkotmány 75. cikkének (1) bekezdése.

Szenátushoz utalta. A nemzetközi szerződések vagy egyezmények ratifikálásáról szóló törvénytervezet esetében a döntő ház a szenátus, így a törvényjavaslatot (a ratifikációs javaslatot) minden esetben a képviselőházhoz kell benyújtani.

Megjegyzendő, hogy a kétkamarás rendszer keretében megmarad a két ház közötti egyenlőség elve, ugyanakkor az előző rendszer szimmetrikus jellegét feloldja a megkeresés és döntés rendjében tapasztalható funkcionális szakosodás, ennek minden előnyével (például felgyorsul a törvényhozási eljárás), illetve esetleges hátrányával (például hatásköri viták alakulhatnak ki egyazon törvénytervezet esetében) együtt.

c) A törvénykezdeményezések hatósági véleményezése. A tulajdonképpeni, a parlament előtt zajló törvényhozási eljárást megelőzően a törvényjavaslatokat véleményezi, (mindegyiket kötelezően) a Törvényhozói Tanács, a szabályozási tárgytól függően a Gazdasági és Szociális Tanács és bizonyos esetekben a nép ügyvédjének a véleménye is kikérhető.

1. A Törvényhozó Tanács, mint a parlament tanácsadó jellegű, szakosodott szerve, véleményezi az összes törvénytervezetet ezek szakszerű megfogalmazása, illetve általában a jogszabályok rendszerezése és összehangolása céljából.[19] Ez azt jelenti, hogy a tanács kizárólag jogi és a törvényalkotás-technikai szempontjai alapján véleményezi a törvénykezdeményezéseket, és nem azok célszerűségéről mond véleményt. A szakmai véleményt minden tervezet esetében kötelezően meg kell adniuk, de ennek tartalma nem köti a törvényhozót.[20] A Törvényhozó Tanács véleményezésének tárgya:

a) annak megállapítása, hogy a javasolt tervezet rendelkezései megfelelnek-e az alaptörvény előírásainak, illetve hogy a jogszabálytervezet a törvények mely kategóriájába sorolható;

[19] Az Alkotmány 79. cikkének (1) bekezdése.

[20] Megjegyzendő, hogy a Törvényhozó Tanácsot az Alkotmány mellett még a tanács megszervezéséről és működéséről szóló 1993/73-as számú törvény is szabályozza.

b) a tervezet szövegében felmerülő ellentmondások, illetve a hatályos jogszabályokkal való megfeleltetés hiányának kiküszöbölése;
c) annak biztosítása, hogy a jogalkotás-technikai szabályok érvényesüljenek;
d) az új törvény hatásainak, következményeinek jelzése a hatályban lévő jogszabályok vonatkozásában.

Ugyancsak alkotmányos feladata a tanácsnak a hatályos jogszabályok rendszerezése, egységesítése és hivatalos nyilvántartása.

2. A Gazdasági és Szociális Tanács véleménye. Az alkotmánymódosítás során e konzultatív testület az alaptörvénybe is bekerült, bár tevékenységét ez előtt is kifejtette a megszervezéséről és működéséről szóló 1997. évi 109. törvény alapján.[21] Az alkotmány 141. cikke előírja, hogy „A Gazdasági és Szociális Tanács a Parlament és a Kormány Tanácsadó szerve". Ugyanakkor ez olyan országos érdekeltségű autonóm közintézmény, amely a társadalmi béke érdekében megvalósítja a párbeszédet a kormány, a szakszervezetek és a patronátusok között.

A tanács konzultatív véleményt fogalmaz meg minden olyan törvénykezdeményezéssel kapcsolatosan, amelynek szabályozási tárgya a gazdaság fejlesztése, szerkezeti változása, privatizáció, bérpolitika, munkaviszonyok, társadalombiztosítás, egészségvédelem, oktatás és tudományos kutatás. A véleményezést kormányrendeletek, kormányhatározatok és egyszerű törvénytervezetek esetében a megkeresésétől számított 10 napon belül, organikus törvénykezdeményezések esetében 20 napon belül kell megtenni.

3. A nép ügyvédjével történő konzultáció. A nép ügyvédje intézményének megszervezéséről és működéséről szóló 1997. évi 35. törvény[22] értelmében az alapjogokra vonatkozó törvénytervezetek

[21] Megjelent a *Hivatalos Közlöny* 1997/273-as számában.

[22] Megjelent a *Hivatalos Közlöny* 1997/47-es számában, módosult az 1998/125-ös számú törvénnyel, megjelent a *Hivatalos Közlöny* 1998/229-es számában, a 2002/181-es számú törvénnyel, megjelent a *Hivatalos Közlöny* 2002/268-as számában, valamint az alkotmánymódosítás után a 2004/233-as számú törvénnyel, melynek során újraközlésre került a *Hivatalos Közlöny* 2004/553-as számában.

vagy kormányrendeletek kezdeményezői egyeztethetnek a szabályozás tartalmát illetően a nép ügyvédjével.

Szemben az előző két intézménnyel – amelyek tekintetében kötelező a véleményezés megfogalmazása – ez utóbbi esetben a vélemény kikérése fakultatív jellegű. Ez igazodik a nép ügyvédjének mint önálló, az emberi jogokat a közigazgatás visszaéléseivel szemben védő – „gyenge" hatáskörökkel rendelkező – hatóság jellegéből. Megjegyzendő, hogy a törvénykezdeményezés benyújtása előtt, a nép ügyvédjével történő konzultáció lehetősége, kizárólag a kormánynak van fenntartva.

B. A tulajdonképpeni parlamenti törvényhozási eljárás. Ez a parlament két háza előtt zajló eljárási szakasz a leghosszabb és több egymást követő, szabályozott eljárási fázisból, momentumból áll, amelynek során megtörténik a törvényjavaslat értékelése, vitája és a döntés ennek elfogadásáról, módosításáról vagy elutasításáról. Ezek a részeljárások a következők:

a) A szakbizottságok megkeresése. Tekintettel arra, hogy a törvénykezdeményezést beiktatták az illetékes házhoz, a következő lépés az; hogy az adott ház Állandó Bizottsága (Házbizottsága) megküldi a törvényjavaslatot a jelentéstevő és a véleményező szakbizottságoknak. Jeleztük, hogy a döntést előkészítő érdemi tevékenység a különböző szakbizottságokban zajlik. Ugyanakkor ennek is szabályozottan, megfelelő eljárási rend alapján kell történnie. Eszerint – a törvénytervezet szabályozási tárgyától függően – létezik egy alapfokon megkeresett jelentéstevő bizottság, illetve egy vagy több véleményezés céljából megkeresett szakbizottság.

Ez utóbbiak írásban fogalmazzák meg véleményüket, és ezek birtokában – amelyeket vagy figyelembe vesznek, vagy nem – készíti el jelentését az alapfokon megkeresett bizottság. A bizottságok keretében a törvénytervezet szövegéhez módosító javaslatokat lehet megfogal-

mazni, amelyeket a bizottságok az eredeti szövegtervezetekkel együtt elemeznek, és eldöntik, hogy módosítják azt, avagy a véleményezésben, illetve jelentésben elutasításra vagy elfogadásra javasolják.

b) A törvénytervezet napirendre tűzése. Erre csak azután kerülhet sor, ha a jelentést az alapfokon megkeresett bizottság elkészítette. A plenáris ülés napirendjének meghatározása rendkívül fontos, mert ez szabja meg a ház munkaülését; ugyanakkor kifejezi a többség prioritásait is. Fontosságát szemlélteti az is, hogy a napirend tartalmáról a frakcióvezetők tanácsa dönt. Törvénytervezetet azonban nem lehet napirendre tűzni, ha nincsen bizottsági jelentés, vagy ha a plénum nem dönt másképpen.

c) A törvénykezdeményezés plenáris vitája. Ez is szabályozottan és meghatározott rend szerint történik. Első lépésként a kezdeményező bemutatja a tervezetet, indokolja szükségességét, és ismerteti tartalmát. Az alapfokon megkeresett bizottság bemutatja a tervezettel kapcsolatos bizottsági álláspontot – vagyis azt, hogy elfogadásra vagy elutasításra javasolja a tervezetet, illetve ha elfogadásra javasolja, akkor javasol-e módosításokat. A tulajdonképpeni vita – ha rendes eljárásban zajlik – a frakciók vezérszónokainak általános jellegű hozzászólásaival, értékeléseivel kezdődik, majd ezután térnek rá a cikkenkénti vitára. A vitát az is meghatározza, hogy az adott ház az elsőként megkeresett ház vagy a döntő ház.

Amennyiben elsőként megkeresett házról van szó, az Alkotmány 75. cikkének (2) bekezdése előírja, hogy a megkereséstől számított 45 napon belül dönt a tervezetről. Ha a törvénykezdeményezés szabályozási tárgyköre komplex, összetett, akkor ez a határidő 60 nap. Mindkét határidő jogfosztó jellegű, ugyanis amennyiben ezek lejártak, és kifejezett döntés nem született, úgy lehet tekinteni, hogy az először megkeresett ház *hallgatólagosan beleegyezett* a tervezet elfogadásába, és átkerül a másik házhoz, amely a végső döntést hozza. Természetesen – a rendelkezésre álló idő alatt – az első házban is meg lehet vitatni, bizottságban és plénumban a tervezetet, melynek eredményeként módosításokat lehet elfogadni, vagy éppen elutasításra javasolni.

Megjegyzendő, hogy ha a törvénytervezetet sürgősségi eljárásban tárgyalják, akkor nincsen általános vita, és a cikkenkénti megbeszélés is egy meghatározott időkeretben történik. A vitának e módja, illetve eljárási rendje azt eredményezi, hogy megszűnik a korábbi egyeztetési eljárás, hiszen nem kerülhet sor eltérő szövegek elfogadására, amelyeket aztán egyeztetni kellene.

d) A törvénytervezet megszavazása. A szavazás fejezi ki a törvénytervezettel kapcsolatos parlamenti döntést. Ez lehet a törvénykezdeményezés módosítás nélküli vagy módosításokkal történő elfogadása, valamint elutasítása. A szavazás egyrészt a cikkekre vonatkozik, hiszen minden cikket külön-külön meg kell szavazni, másrészt pedig a tervezet egészére. A törvénykezdeményezés normatív tartalmától függően a tervezet érvényes elfogadásához eltérő arányú szavazatok szükségesek: egyszerű törvények esetében elegendő a relatív/egyszerű többség (a jelenlévők fele plusz egy), azzal az előfeltétellel, hogy a ház határozatképes; organikus törvény esetében abszolút szavazattöbbségre van szükség (az összlétszám fele plusz egy); alkotmánymódosító törvény esetében pedig minősített/kétharmados többségre van szükség az érvényes elfogadáshoz.

e) A megszavazott törvénytervezetek aláírása a házelnökök részéről. A törvényhozási eljárást és ennek minden lépését, valamint az eljárási szabályok tiszteletben tartását a két házelnök vagy az ülést vezető alelnök aláírása hitelesíti. A házelnökök aláírása tehát igazolja, hogy a törvényhozás, a törvény elfogadása az alkotmányos és törvényes (eljárási) szabályok tiszteletben tartásával történt.

C. A törvény parlamenti elfogadása utáni szakasz. A törvény elfogadásával még nem fejeződik be a törvényhozási eljárás, így a törvény még mielőtt hatályba lépne, további eljárásoknak van alávetve.

a) Az alkotmánybíróság megkeresése. A törvény megszavazása után, de még kihirdetése előtt, előzetes normakontroll keretében az alkotmányban meghatározott jogalanyok Alkotmánybírósághoz fordulhatnak, és megkérdőjelezhetik a megszavazott törvény ren-

delkezéseinek alkotmányosságát. Ezt az elfogadás és aláírás bejelentése utáni 5 napon belül lehet megtenni.

b) Az elfogadott törvény megküldése az elnöknek kihirdetés végett. A törvényeket az államfő hirdeti ki, ezáltal válik hivatalossá (maga) az eljárás és a törvény. A kihirdetés előtt azonban az államfő észrevételeket fogalmazhat meg egyes rendelkezésekkel kapcsolatosan és visszaküldheti, illetve kérheti ezek felülvizsgálatát a parlamenttől, ahogyan azt az Alkotmány 77. cikkének (2) bekezdése szabályozza. A törvényhozás köteles megvitatni az elnök észrevételeit, de nem köteles azokat figyelembe venni, vagy azokkal egyetérteni. Az államfő egyszer küldheti vissza a törvényt felülvizsgálatra, ami egyenértékű egy korlátozott vétójoggal, utána azonban köteles kihirdetni.

Amennyiben az államfőnek nincsenek észrevételei, a törvényt köteles az átvételtől számított 20 napon belül kihirdetni. Amennyiben észrevételei voltak, és ezeket a parlament megvitatta, úgy ez utóbbi döntésének közlésétől számított 10 napon belül kell a törvényt kihirdetnie.

c) A törvény közzététele és hatálybalépése. A közzététel a törvény hivatalos formában történő nyilvánosságra hozatalát jelenti a rendszeresen megjelenő és mindenki számára hozzáférhető hivatalos publikációban, a *Hivatalos Közlöny*ben. Az előírt formában történő kihirdetés és közzététel a törvény mellőzhetetlen érvényességi kelléke. A közlés a törvény létezésének kezdetét jelenti, amennyiben maga a törvény nem rendelkezik másként, azaz nem jelöl meg egy későbbi időpontot. A hatálybalépés általános alkotmányos időpontja a *Hivatalos Közlöny*ben történő közzétételtől számított három nap. Ez alól a szabály alól kivételt képez az az eset, ha maga az elfogadott törvény szövege ír elő egy későbbi időpontot. Mindezt az Alkotmány 78. cikke írja elő.

Az Alkotmány szerint csak a kihirdetett és közzétett törvény tekinthető létező, hatályos jogszabálynak. A meg nem jelentetett, közzé nem tett törvényt nem lehet létezőnek, hatályosnak tekinteni, hiszen ha nem hozzáférhető az állampolgárok számára, ennek tiszteletben tartása sem várható el.

Az alábbi táblázat a román parlamentben az elmúlt időszakban benyújtott törvénykezdeményezések (törvénytervezetek a kormány részéről és törvényjavaslatok a parlament tagjai részéről), valamint a köztársasági elnök által kihirdetett törvények számát mutatja.[23]

Év	*Törvénykezdeményezések száma*	*Elfogadott, a köztársasági elnök által kihirdetett törvények száma*
2019	364	162
2018	754	363
2017	605	278
2016	541	252
2015	898	358

5. A KÉPVISELŐK ÉS SZENÁTOROK JOGÁLLÁSA

A parlament testületi szerv, amely meghatározott számú képviselőből és szenátorból áll, következésképpen szükséges, hogy a törvény szabályozza a parlamenti tagok jogállását.[24] E szabályozás elvi alapja a képviselet intézménye, vagyis az a közjogi „fikció", hogy a törvényhozás tagjai képviselői minőségükben a választók érdekeit képviselik.

Jogi szempontból a képviselői jogviszony olyan háromoldalú közjogi jellegű jogviszony, amelynek célja a legfőbb állami politikai akaratképzésben való részvétel. E konstrukcióban a parlament döntéseit (törvényeit) tekintik a nép legfőbb politikai akaratnyilvánításának.

E jogviszony alanyai a következők: egyénileg a képviselő, a parlament mint intézmény/hatóság és a nép mint a nemzeti szuverenitás

[23] Forrás: www.cdep.ro letöltve: 2019. szeptember 4.

[24] Ezt a képviselők és szenátorok jogállásáról szóló 2006. évi 96. törvény szabályozza, amely megjelent a *Hivatalos Közlöny* 2006/380-as számában, és amelyet a 2006. évi 501. törvény módosított és kiegészített, ez utóbbi megjelent a *Hivatalos Közlöny* 2006/1051-es számában.

birtokosa. A parlamenti képviselet kifejezetten közjogi típusú jogviszony, bár a képviselő egymaga nem gyakorol közhatalmat, ugyanakkor közreműködik annak gyakorlásában. Képviseleti jogállását a közjog szabályozza és határozza meg. A képviselői jogviszonyból származó jogok és kötelezettségek nem szimmetrikusak. Elméletileg a parlament döntése csak akkor azonosítható a legfőbb állami érdek kifejeződéseként, és csak akkor fogadható el a választók többségi akaratnyilvánításának, illetve az azt reprezentáló aktusnak, ha a parlamenti döntés szabad akaratelhatározás eredménye. Ez egyfelől nagyon széles körű képviselői jogkört feltételez, másfelől a külső kényszerek, kötelezettségek minimálisra való szűkítését, korlátozását igénylik.

A képviselői jogállás elvi alapja az egyenlő és szabad mandátum elve, tartalma pedig a képviselők mentelmi joga. Az egyenlő mandátum elve a román alkotmányos felfogásban azt is jelenti, hogy minden képviselőnek és szenátornak azonos jogai és kötelezettségei vannak. A szabad mandátum elvének elterjedtsége ellenére gyakori az a felfogás, miszerint a képviselőnek figyelembe kell vennie saját választói véleményét, tartania kell velük a kapcsolatot, és akár egyedi ügyekben is képviselnie kell érdekeiket. A román választójogi szabályok azonban nem teszik szükségessé, hogy a pártok által egyéni körzetekbe jelölt személyek állandó lakhelye az adott választókerületben vagy az egyéni szavazókörzetben legyen.

A képviselői jogállás szerves részét képezik egyrészt a hagyományosnak tekinthető, úgynevezett részvételi és képviselői jogok, másrészt a képviselői kötelezettségek. A hagyományos jogok közé sorolhatók az ülésen való megjelenés joga és az aktív részvétel joga, a felszólalás joga, a javaslattételi és indítványozási jog, a szavazáshoz való jog, valamint a különböző parlamenti tisztségek betöltésének, elfoglalásának joga. A speciális képviselői jogok között említhetjük a végrehajtó hatalom ellenőrzésének parlamenti funkciója által meghatározott jogosítványokat, mint amilyen a kormányhoz, a miniszterekhez intézett kérdés, interpelláció és információkérés joga. Végezetül a képviselői kötelezettségek között említjük a részvételi kötelezettséget, a parlamenti etika és fegyelem betartását, a vagyonbevallási és nyilatkozattételi kötelezettséget és a választókkal való kapcsolattartást.

A mentelmi jog tartalmát az Alkotmány írja elő és szabályozza, illetve a házszabályok részletezik. A mentelmi jognak két részeleme van: a sérthetetlenség és a felelősség hiánya. A személyi sérthetetlenség tartalma arra vonatkozik, hogy a büntetendő cselekmény elkövetésével gyanúsított vagy vádolt parlamenti képviselőt a törvényhozás előzetes jóváhagyása nélkül nem lehet fogva tartani, őrizetbe venni, letartóztatni vagy elítélni. Ilyen esetekben az arra illetékes hatóságoknak kérniük kell a parlamenttől (a képviselőháztól vagy szenátustól) a képviselő vagy szenátor mentelmi jogának felfüggesztését. Az őrizetbe vétel tilalma alóli kivételnek számít a tettenérés esete, mert ilyenkor bizonyos, hogy az őrizetbe vétel nem arra irányul, hogy esetleg politikai megfontolásból, indokolatlanul zaklassák a képviselőt.

A felelősség hiányának intézménye – a sérthetetlenséggel ellentétben, ami általános mentességet biztosít a képviselő számára – a képviselői tevékenység büntethetetlenségére irányul. E jogintézmény a képviselő politikai véleménynyilvánításának szabadságára vonatkozik. Elvi alapja az a feltételezés, miszerint csak akkor lehet szó a parlament szabad működéséről, ha annak képviselői politikai tevékenységükért nem vonhatók felelősségre. Ez azt jelenti, hogy a képviselőt a parlamenten kívül nem lehet felelősségre vonni képviselői tevékenységének gyakorlása, különösen a ház plénumában és bizottságaiban kifejtett véleménye és leadott szavazata miatt.

A parlamenti függetlenséget (döntéshozatali szabadságról és nem politikai függetlenségről van szó) nem csupán a külső, illetéktelen befolyásoktól kell védeni, hanem a képviselők esetleges saját érdekeitől is, illetve a képviselőn keresztül megvalósuló egyéb behatásoktól. Az összeférhetetlenség azt jelenti, hogy a parlamenti képviselők mandátumuk gyakorlása mellett bizonyos tevékenységeket nem folytathatnak, illetve meghatározott állásokat és tisztségeket nem tölthetnek be.

Az összeférhetetlenség alkotmányjogi célja egyrészt az, hogy megakadályozza a képviselői tisztségekkel járó jogok és lehetőségek nem rendeltetésszerű felhasználását, másrészt a hatalmi ágak szétválasztásának biztosítása, valamint a törvényhozás pénzügyi gazdasági függetlenségének garantálása, a végrehajtó hatalom és a magánszféra illetéktelen beavatkozásainak megakadályozása révén.

Az összeférhetetlenségek három típusa ismert.

– Közjogi és hivatali összeférhetetlenségek. A hatalmi ágak elválasztása következtében nem lehetnek képviselők és szenátorok: az államfő, a Legfőbb Semmítő- és Ítélőszék tagjai, az alkotmánybírák, a számvevőszék tagjai, bírák, ügyészek, hivatásos katonák, rendőrök, ombudsmanok. Szintén nem lehetnek képviselők a köztisztviselők, közhivatalnokok. A miniszterek bizonyos alkotmányos rendszerekben, így a románban is, lehetnek egyben képviselők vagy szenátorok, tehát ebben az összefüggésben semmilyen összeférhetetlenség nincs. Természetesen összeférhetetlen a képviselői és szenátori tisztség egyidejű betöltése.

– Gazdasági összeférhetetlenségek. Ez esetben bizonyos pénzügyi-gazdasági pozíciók birtokosait tartják távol a mandátumtól. Idetartoznak az állami vállalatok vezetői, a bankok elnökei, az államilag támogatott közalapítványok vezetői, a kereskedelmi (gazdasági) társaságok vezető szerveinek tagjai. Bizonyos rendszerekben megengedett az álláshalmozás. A román parlamenti rendszerben „főállású" képviselők és szenátorok vannak, akik ugyanakkor ezen elfoglaltságuk mellett egyetemi oktatók is lehetnek, illetve ügyvédi gyakorlatot is folytathatnak.

– Kijárási összeférhetetlenség. Ez azt jelenti, hogy a képviselő pénzért, anyagi vagy más előny/juttatás ellenében próbálja érvényesíteni képviselői befolyását valaki érdekében. Az összeférhetetlenségen túlmenően ez alapvetően etikai és fegyelmi kérdés is.

6. A végrehajtó hatalom ellenőrzése

A parlamenti ellenőrző funkció egyben differenciált is abban az értelemben, hogy különböző tevékenységekre (a nép ügyvédje éves jelentésének meghallgatása), az intézmények működésére (a kormány ellen benyújtott bizalmatlansági indítvány) vagy éppen a jogi normák (a kormánynak egy jogszabályra vonatkozó felelősségvállalása) megítélésére vonatkozhat. Az ellenőrzés gyakorlásának módja szempontjából ez történhet közvetlenül a képviselők és a szenátorok révén, egyénileg vagy a frakciók szintjén, illetve testületileg, szakbizottságok vagy az adott ház plénuma révén.

Természetesen a parlament ellenőrző funkciójának a gyakorlása nem sértheti a hatalommegosztás alkotmányos elvét (azaz csak meghatározott keretek között érvényesíthető), és nem érintheti, pontosabban nem vonhatja el a többi hatalmi ághoz tartozó szerv kizárólagos hatáskörébe tartozó tevékenységeket. A hatalommegosztás lényege nemcsak a megosztás és kölcsönös ellenőrzés, de a hatalmi ágak közötti egyensúly is.

A végrehajtó hatalom parlamenti ellenőrzésének formái: beszámolók, jelentések, üzenetek meghallgatása, programok vitája és elfogadása, interpellációk, indítványok, kérdések. Mindez megvalósulhat egyéni (képviselők, szenátorok), testületi szinten (bizottságok, plénum), valamint különböző, független hatóságok (nép ügyvédje, számvevőszék, alkotmánybíróság stb.) révén.

1. Beszámolók, jelentések, üzenetek, programok. A parlamenti ellenőrzés közvetlen formájának azt tekintjük, ha a törvény bizonyos állami hatóságokat arra kötelez, hogy a törvényhozás előtt bemutassák tevékenységüket. Éves beszámolókat vagy jelentéseket készítenek tevékenységükről a következők: a Számvevőszék, a nép ügyvédje, a titkosszolgálatok igazgatói, a közszolgálati rádió- és tévétársaságok vezetői stb. Üzenetet fogalmazhat meg az államfő, programot a kormány.
2. Ellenőrzés a parlamenti bizottságok révén. Ez akár a szakbizottságok révén, akár a kivizsgáló vagy speciális bizottságok

által történhet. A bizottságok adatokat és információkat kérhetnek, meghallgathatják a különböző hatóságok vezetőit, dokumentumokat vizsgálhatnak.

3. Indítványok. A román parlamenti rendszerben az indítványokon keresztül megvalósítható ellenőrzés két formában lehetséges.

Az *egyszerű indítványt* az Alkotmány 112. cikkének (2) bekezdése szabályozza, és abban áll, hogy a képviselők és szenátorok egyszerű indítványt kezdeményezhetnek, amelyben kifogásolhatják a kormány bel- vagy külpolitikájának valamely konkrét részterületét. A képviselőház vagy szenátus – attól függően, hogy melyik házba nyújtották be az indítványt – elfogadhatja ezeket, amelynek következménye alapvetően politikai és figyelmeztető jellegű, hiszen jelzi, hogy a kormány nem élvezi teljes mértékben a többség bizalmát, illetve hogy a kifogásolt területen valóban problémák vannak.

A *bizalmatlansági indítvány* a másik, az előzőnél lényegesen hatékonyabb ellenőrzési forma, amelyet az Alkotmány 113. cikke szabályoz.

A képviselők és szenátorok legkevesebb egynegyede kezdeményezhet (egy ülésszak ideje alatt csak egyszer) bizalmatlansági indítványt a kormány ellen, amennyiben nem ért egyet ennek általános politikájával. Ezt a két ház együttes ülésen vitatja meg, és elfogadása esetén ennek jogkövetkezménye rendkívül súlyos, hiszen a kormány bukását jelenti.

A felelős kormányzás elve azt jelenti, hogy a kormány megbízatásának ideje alatt a parlamenti többség támogatása alapján működik, vagyis léte a parlament bizalmához kötött. Ugyanakkor e bizalom megrendülhet, amelynek (egyik) kifejező eszköze a bizalmatlansági indítvány. Ily módon – amennyiben elfogadásra kerül – a bizalmatlansági indítvány a politikai felelősségre vonás eszköze is. Kétségtelen, hogy ezáltal csak részben beszélhetünk a végrehajtó hatalom ellenőrzéséről, hiszen ez egyben az ellenzék ellenőrzése azon többség fölött, amely a kormányban és a parlamentben egyaránt jelen van.

Az elfogadott bizalmatlansági indítvány vagy azt jelentheti, hogy a többség sem bízik a kormányban, vagy azt, hogy a hatalmi többség már számszerűségében nem képez többséget ahhoz, hogy támogatni tudja a kormányt.

Ettől függetlenül a bizalmatlansági indítvány elfogadása a kormány automatikus lemondásával egyenértékű, ami megindítja az új kormány megalakításának eljárását. Ha az új kormány megalakítása két kísérlet után sem sikerül, ez a parlament államfő általi feloszlatását vonhatja maga után (ugyanis az államfő e joga diszkrecionális jellegű, tehát nem kötelező vele élnie), aminek következtében előrehozott választások kiírására kerül(het) sor. Amennyiben a bizalmatlansági indítványt elutasítja a parlament, úgy ez azt jelenti, hogy a kormánynak parlamenti támogatottsága van, élvezi a többség bizalmát, és megerősödve kerül ki e folyamatból.

Az Alkotmány 114. cikke szabályozza a kormány felelősségvállalásának intézményét. Ennek értelmében a kormány felelősséget vállalhat egy programért, egy politikai nyilatkozatért vagy egy törvénytervezetért, amit bemutat a parlament két házának együttes ülésén.[25] A törvényhozásnak két lehetősége van: ha egyetért, akkor ezek minden további parlamenti eljárás nélkül hatályba lépnek és kötelezőkké válnak, ha nem ért egyet, bizalmatlansági indítványt nyújthat be. Ebben az sem akadályozhatja meg, ha az adott ülésszakban már – rendes eljárás keretében – volt benyújtva bizalmatlansági indítvány, hiszen a felelősségvállalással való egyet nem értés okán benyújtott bizalmatlansági indítvány kivételt képez az Alkotmány 113. cikkének (4) bekezdésében foglalt főszabály alól.

Következésképpen a bizalmatlansági indítvány formájában történő ellenőrzést a kormány felelősségvállalásának alkotmányos intézménye is kiválthatja. Ezt lényegében maga a kormány „provokálja"

[25] A bizalmatlansági indítvány parlamenti eljárásáról a két ház együttes ülésének szabályzata rendelkezik, megjelent újraközölve a *Hivatalos Közlöny* 2013/461-es számában.

ki, és rendszerint akkor teszi, ha meg akar győződni a parlamenti támogatottság létéről. A román politikai és parlamenti gyakorlat azonban azt mutatja, hogy a kormány sokkal inkább bizonyos jogszabályokat vagy éppen átfogó szabályozási tárgykörbe tartozó területeket kíván a parlament megkerülésével szabályozni. Kétségtelen, hogy ezzel jelentős kockázatot is vállal, hiszen ha a bizalmatlansági indítványt elfogadják, ugyanazok a következmények állnak elő, mint a 113. cikkben szabályozott esetben.

Kérdések, interpellációk, információk kérése. Az ellenőrzésnek ez a leggyakoribb és egyénileg is gyakorolható formája, amelyet az Alkotmány 112. cikkének (1) bekezdése szabályoz.

A kérdéseket a képviselők és szenátorok tehetik fel szóban vagy írásban, elsősorban a kormánynak vagy a miniszteréknek bizonyos tevékenységükhöz kapcsolódó problémákban, konkrétan felmerülő gazdasági, szociális, jogi vagy kulturális ügyekben.

A kérdés formájában megfogalmazott kérésben információkat, adatokat, pontosításokat lehet igényelni. A kérdés vonatkozhat arra is, hogy egy tényállapot vagy egy állítás igaz, valós és pontos, hogy a kormánynak szándékában áll-e valamely intézkedés meghozatala bizonyos területen. A válaszadás a kormány, a megnevezett miniszterek részéről kötelező, mégpedig abban a formában (írott vagy szóbeli formában), ahogy a kérdező kérelmezte.

Az interpelláció mind fontosságában, mind eljárásjogi szabályozásában különbözik a kérdéstől. Az interpellációt kötelező módon egy parlamenti frakció nevében fogalmazzák meg, és címzettje maga a kormány. Tartalmát tekintve az interpelláló magyarázatot kér a kormány általános bel- és külpolitikájával kapcsolatosan. Az interpellációra adott nem kielégítő válasz könnyen elvezethet a bizalmatlansági indítvány megfogalmazásához és kezdeményezéséhez. Az interpellációt megválaszolhatja szóban a ház plénuma előtt a miniszterelnök vagy valamely érintett szakminiszter.

A képviselők és szenátorok tevékenységükhöz szükséges adatokat, információkat és dokumentumokat kérhetnek a központi közigazgatási hatóságoktól, amelyek kötelesek ezeket megadni.

Ezek az adatok, információk még akkor is a képviselő/szenátor rendelkezésére bocsáthatók, ha jellegüknél, tartalmuknál fogva államtitkoknak minősülnek, viszont a kérelmező képviselő/szenátor köteles az adott államtitokra vonatkozó törvényes előírásokat tiszteletben tartani.

7. A PARLAMENT AKTUSAI

A parlament legfontosabb tevékenységi területe a törvényhozás és ennek velejáró „terméke", a törvény. Ugyanakkor – tekintettel arra, hogy más tevékenységet is végez – más alkotmányos funkciókat is ellát, és e tevékenységek kifejezési formái különböző típusú (nem törvényben) dokumentumokban, határozatokban, aktusokban rögzülnek.

A parlament aktusait alapvetően két nagy csoportba oszthatjuk: jogi, valamint kizárólagosan politikai aktusok.

Az első kategóriába tartoznak a törvények, házszabályok és határozatok, a másodikba a nyilatkozatok, üzenetek és felhívások.

a) A törvények. A törvény fogalmának két értelmezése lehet. Tágabb és inkább hétköznapi értelemben törvényeken a jogszabályokat (valamennyi jogszabályt) értünk, függetlenül attól, hogy a jogi normák hierarchikus rendjében hol helyezkednek el, és milyen rangú állami hatóság bocsátotta ki. Szűkebb értelemben a törvény kizárólag a parlament által elfogadott jogszabálytípus.

Erre utal az az alkotmányos előírás is, amely megállapítja, hogy a parlament az ország egyetlen törvényhozó hatósága.[26]

A törvény, szűkebb, alkotmányos értelemben a parlament jogi aktusa, amelyet előre meghatározott eljárási szabályok szerint és az alkotmánynak megfelelően állítanak elő, amely egyben a legfontosabb és legáltalánosabb társadalmi viszonyokat szabályozza.

[26] Az Alkotmány 61. cikkének (1) bekezdése.

Az alkotmányjogi szakirodalomban általánosan elfogadott nézet szerint a törvénynek mint a parlament jogi aktusának két értelmezése van. Az egyik a *formális (alaki) értelmezés* – miszerint a törvény az a jogszabálytípus, amelyet a parlament fogad el –, a másik a *materiális (anyagi) értelmezés* – amely a törvény sajátos normatív tartalmát veszi figyelembe, és azokra a társadalmi viszonyokra utal, amely e jogszabály szabályozási tárgyát képezi.[27]

Ugyancsak az alaptörvény írja elő, hogy a törvények három kategóriába sorolhatók, nevezetesen: alkotmányos/alkotmánymódosító, organikus és egyszerű törvény.[28]

Alkotmányos törvény részint maga az alkotmány, amelyet az eredeti alkotmányozó hatalom hoz létre, és az alkotmánymódosító törvény, amelyet a származtatott alkotmányozó hatalom fogad el. Tartalmilag e törvények a legalapvetőbb társadalmi viszonyokat szabályozzák, amelyek az állami hatalom megszerzésének, megtartásának és gyakorlásának a folyamatában jöttek létre. Elfogadásukhoz az összlétszámhoz viszonyított kétharmados szavazattöbbség szükséges. Mindebből az is következik, hogy a rendes törvényhozói hatalom nem módosíthatja és hatályon kívül sem helyezheti az alkotmányt, ehhez ugyanis „át kell alakulnia" származtatott vagy eredeti alkotmányozó hatalommá. Az *alkotmányozó hatalom* leginkább abban különbözik a tulajdonképpeni (közönséges) törvényhozói hatalomtól, hogy az előbbi *egyrészt kettős alkotmányossági normakontroll* alatt áll (hiszen részint már a kezdeményezés is és utólag az elfogadott alkotmánymódosítás is az alkotmánybíróság elé kerül), másrészt az alkotmányozás nem fejeződik be az alaptörvény vagy a módosítás elfogadásával, hanem *népszavazáson kell azt jóváhagyatni.*

Az organikus törvények olyan társadalmi viszonyokat szabályoznak, amelyeknek szabályozási tárgykörét az alaptörvény tételesen

[27] Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu: *Drept constituţional şi instituţii politice*. Ediţia 12, Editura C. H. Beck, Bucureşti, 203; Ioan Vida: Parlamentul. Organizarea şi funcţionare. In Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu: *Constituţia României, comentariu pe articole*. Editura C. H. Beck, Bucureşti, 2008, 654.

[28] Az Alkotmány 73. cikkének (1) bekezdése.

és taxatív módon felsorolja.[29] Ilyen kizárólagosan organikus törvénnyel szabályozható területek többek között a különböző állami hatóságok létrehozására, megszervezésére és működésére vonatkozó jogszabályok, vagy olyan alapvető fontosságú területek, mint az oktatás, a tulajdon általános rendszere, a helyi önkormányzat, a bűncselekmények, a büntetések és végrehajtásuk rendszere, a köztisztviselők jogállása, a közigazgatási bíráskodás, illetve mintegy újdonságként a romániai nemzeti kisebbségek és a vallási felekezetek jogállása. Az organikus törvények sajátossága, hogy abszolút többséggel, azaz az összlétszám fele plusz egy arányában lehet csak elfogadni.

Végül az egyszerű törvényeket említjük, amelyeknek szabályozási tárgykörét az alkotmány kizárásos alapon határozza meg, vagyis minden olyan területet, amely nem tartozik az alkotmánymódosító és organikus törvény szabályozási tárgykörébe, egyszerű törvénnyel lehet szabályozni. Eljárási szempontból akkor tekinthető érvényesen elfogadottnak az egyszerű törvény, ha a jelen lévő képviselők vagy szenátorok fele plusz egy arányban, vagyis relatív többséggel fogadják el azzal az előfeltétellel, hogy az adott ház plénuma döntésképes, határozatképes állapotban van. Tekintettel arra, hogy a jogforrási hierarchiában az egyszerű törvények az alkotmánymódosító és az organikus törvények alatt helyezkednek el, ezeket semmilyen körülmények között nem módosíthatják.

b) A parlamenti házszabályok. A törvényhozás két háza szabályzati autonómiájának köszönhetően saját maga alkotja meg házszabályzatait. A házszabályok az illető ház megszervezéséről, működéséről és eljárási rendjéről szólnak. Eljárási szempontból ezek érvényes elfogadásához az organikus törvény számára előírt szavazattöbbség szükséges.

Megjegyzendő, hogy e házszabályokat (a képviselőház, a szenátus és az együttes ülések szabályzatait) formai szempontból nem törvényeknek, hanem határozatoknak nevezzük. Már csak azért is a ha-

[29] Az Alkotmány 73. cikkének (3) bekezdése.

tározatok kategóriájába sorolhatók, mert mindkét ház a maga szabályzatát a másiktól függetlenül fogadja el, törvény esetében pedig ez nem volna lehetséges. Ennek pedig az a következménye, hogy érvényességüknek és alkalmazhatóságuknak nem előzetes feltétele az államelnök által történő kihirdetés és a *Hivatalos Közlöny*ben való közzététel. Ez természetes nem jelenti azt, hogy nem jelennek meg a *Hivatalos Közlöny*ben, csupán azt, hogy már a megjelenés előtt, közvetlenül az elfogadás után életbe lépnek, hiszen a ház belső működését szabályozzák, és hatályuk szinte kizárólag a képviselőkre és szenátorokra vonatkozik, illetve nem merül fel, hogy tartalmukat nem ismerik, hiszen ők maguk vitatták meg és fogadták el azokat. A házszabályok az Alkotmánybíróság ellenőrzési hatáskörébe tartozó jogszabályok.

c) Határozatok. A parlament tevékenysége során határozatok is elfogad, amelyek normatív vagy egyéni (individuális) jellegűek lehetnek. Normatív határozatoknak tekinthetők azok, amelyek általánosan kötelező magatartásformát írnak elő, egyéni határozatok pedig azok, amelyek konkrétan meghatározott személyekre vonatkoznak. Az elsőre példa a kormány megszavazása, amikor egy szavazás keretében a két ház elfogadja a beiktatandó új kormány névsorát és programját. A program kötelező erejű a kormányra nézve. A másodikra példa a titkosszolgálatok igazgatóinak, az alkotmánybíráknak, a nép ügyvédjének a kinevezése. A határozatok mind tartalmukban, mind jogi erejüket, mind pedig létrejöttük eljárási szabályait tekintve különböznek a törvényektől. Ez utóbbi vonatkozásban a különbség mindössze annyi, hogy határozatokat a két ház külön-külön is elfogadhat, ami természetesen jogi erejét is meghatározza.

d) Indítványok. Beszélhetünk egyszerű vagy bizalmatlansági indítványról. Bármelyik indítvány elfogadása esetén jogi következmények keletkeznek. Mindkét indítvány a parlament kormány fölött gyakorolt ellenőrzési funkciójának gyakorlása során kerülhet elfogadásra. Az egyszerű indítványok elfogadása esetén az a jogkövetkezmény, hogy az abban megfogalmazottak kötelezőek a kormányra nézve. Abban az esetben pedig, ha a parlament bizalmatlansági indítványt fogad el, ez a kormány azonnali bukásához vezet.

e) Nyilatkozatok, üzenetek, felhívások. A parlament a bel- és külpolitikával, általában a politikai helyzettel kapcsolatosan kialakított álláspontját, kérést, javaslatait e formákban fejezheti ki. Nyilatkozatot fogadhat el, amelyben biztosítja például a belső és nemzetközi közvéleményt a román politika meghatározott irányú és tartalmú elkötelezettségéről. Felhívással élhet a nemzetközi terrorizmus megfékezésére, illetve csatlakozhat – egyetértését kifejezve – az ilyen irányú nemzetközi erőfeszítésekhez. Példaként említhetjük a román parlament azon határozatát, amelyben elítéli a 2001. szeptember 11-i terrortámadásokat, vagy a Szenátusnak még 1994-ben megfogalmazott felhívását és üzenetét, amelyben a román ortodox és a román görög katolikus egyház tagjaihoz fordult, felszólítva őket a megbékélésre.

SZŰCS ZSUZSANNA*

A SZERB PARLAMENT MŰKÖDÉSE ÉS ALKOTMÁNYOS SZEREPE

A Szerb Köztársaságban a joguralom az egyik alapvető alkotmányos elv, amely a szabad és közvetlen választások, az emberi és kisebbségi jogok alkotmányos szavatolása, a hatalommegosztás, a független bírósági hatalom és a hatalom részéről az Alkotmánynak és a törvényeknek a tiszteletben tartása révén nyilvánul meg.[1] A szerbiai jogrend egységes, a hatalmi berendezkedés a hatalomnak törvényhozó, végrehajtó és bírósági hatalomra való felosztásán alapul. A három hatalmi ág viszonya az egyensúlyon és a kölcsönös ellenőrzésen alapul, miközben a bírósági hatalom független.[2]

A Szerb Köztársaságban a Nemzetgyűlés a legfelsőbb képviseleti testület és az alkotmányozó és törvényhozó hatalom letéteményese.[3] Hatásköre gyakorlásában képviseleti, törvényalkotási, választási és ellenőrző szerepet tölt be. A Nemzetgyűlés jogállását az Alkotmány és a Nemzetgyűlésről szóló törvény[4], a Nemzetgyűlés Szolgálatának szervezetéről és működéséről szóló határozat[5], valamint az elektronikus formában beterjesztendő okiratok kezelésére vonatkozó törvényen alapuló aktusok, a képviselők etikai kódexe[6] és a jogszabályok kidolgozásának módszertani szabályai[7] szabályozzák.

A Nemzetgyűlés és a köztársasági elnök kapcsolata együttműködésen alapul, a Nemzetgyűlés a köztársasági elnöktől a hatáskörébe tartozó kérdésekről tájékoztatást kérhet, és ez fordítva is érvényes, a Nemzetgyűlés elnökének meghívására pedig a köztársasági elnök felszólalhat a képviselők előtt.

A Nemzetgyűlés ellenőrző szerepe során a képviselők által kérdéseket intézhet a kormányhoz vagy annak egyes tagjaihoz, interpellációt terjeszthet be, szavazhat a kormány vagy annak egyes tagja iránti bizalom megvonásáról, és tényfeltáró bizottságot alakíthat.[8] A kormány munkájáról évi jelentést terjeszt be a Nemzetgyűlésnek, a parlamenti bizottságok viszont a megfelelő tárcavezető minisztérium háromhavi tájékoztatóit vitatják meg. Az állami szervek és szervezetek munkájukról úgyszintén évi jelentést terjesztenek be a Nemzetgyűlésnek.

A NEMZETGYŰLÉS ÖSSZETÉTELE ÉS MŰKÖDÉSE

A Nemzetgyűlést közvetlen választáson, titkos szavazással megválasztott 250 képviselő alkotja. A képviselők választását, jogállását és bevételeit az Alkotmányon és a Nemzetgyűlésről szóló törvényen kívül külön törvények is szabályozzák.[9]

* Titkárságvezető, Munkaügyi Bizottság, Szerb Köztársaság Nemzetgyűlése Hivatala.

[1] A Szerb Köztársaság Alkotmánya, 3. szakasz, A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 37/2006. szám

[2] A Szerb Köztársaság Alkotmánya, 4. szakasz, A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 37/2006. szám

[3] A Szerb Köztársaság Alkotmánya, 98. szakasz, A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 37/2006. szám

[4] Törvény a Nemzetgyűlésről, A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 1/2010. szám

[5] A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 30/2018. szám

[6] Határozat a képviselők magatartási kódexéről a bírósági határozatok és eljárások megengedett kommentálásában, A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 71/2017. szám

[7] A jogszabályok kidolgozásának egységes módszertani szabályai, A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 21/2010. szám

[8] Törvény a Nemzetgyűlésről, 56. szakasz 2. bekezdése, A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 1/2010. szám

[9] Törvény a képviselők választásáról, A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 35/2000, 18/2004, 36/2011. szám; Törvény a Nemzetgyűlésben a képviselők bevételeiről A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 7/1991, 22/1991,

A népképviselők mandátuma négy évig tart. A mandátumokat a választási lista megnyert szavazatai arányában és a listákon szereplő jelöltek sorrendjében ítélik oda. A népképviselők a Nemzetgyűlésről szóló törvénnyel összhangban saját belátásuk szerint választanak, szavaznak és lépnek fel, az Alkotmánnyal és az Alkotmánybíróság határozataival összhangban.[10] Mandátumukkal szabadon rendelkeznek, amely sem parlamenti párt-, illetve koalíciótagságuk megszűnésével, sem annak a politikai pártnak, illetve szervezetnek, melyeknek a választási listáján bekerültek a parlamentbe, törlésével sem szűnik meg.

Amely népképviselő elhatározza, hogy a Nemzetgyűlésben állandó munkaviszonyban lesz, és ezért vállalatban, intézetben vagy egyéb szervezetben vagy önálló tevékenységéből többé nem valósít meg személyi jövedelmet, a Nemzetgyűlésben állandó havi összegben fizetésre jogosult. A parlamentben állandó munkaviszonyban levő népképviselő munkaviszonya, illetve nyugdíjfolyósítása mandátumának lejártáig szünetel. A parlamentben állandó munkaviszonyban levő népképviselő jogosult a fizetése és a munkaviszonyban megvalósított, illetve a neki járó nyugdíj összege közötti különbségre. A parlamenti vagy bizottsági ülésekről való indokolatlan távolmaradás esetén a népképviselő díja csökken, ha a hónap folyamán az ülések több mint a felén nem volt jelen, nem jogosult a díjazásra.[11]

A Nemzetgyűlésben a munka plenáris üléseken és állandó, illetve ideiglenes munkatestületi üléseken folyik. Az állandó munkatestületek a bizottságok, melyekből 20 van. Ideiglenes munkatestületek a tényfeltáró bizottságok és a különbizottságok. A munkatestületeknek (bizottságoknak) 17 népképviselő tagja és ugyanannyi helyettes tagja van. A munkatestületeknek elnöke és elnökhelyettese van, akiket a munkatestületi tagok közül választanak. A bizottságok összetétele a parlamenti pártok képviseletével részarányos. A szerb parlamentben jelenleg 17 képviselői csoport működik, a 17. csoportot ún. szabad, illetve független népképviselők alkotják.

A Nemzetgyűlés akkor határozatképes, ha az ülésen legalább 84 népképviselő jelen van, a szavazás napján, a jegyzőkönyv és a napirendi pontok elfogadásakor és az első parlamenti ülésen a népképviselők összlétszámának több mint a fele jelen kell, hogy legyen.[12] A Nemzetgyűlés évente két rendes ülésszakot tart, az első március első munkanapján, a második október első munkanapján kezdődik. A rendes ülésszak legfeljebb 90 napig tarthat.[13]

A munkatestületi üléseken a jegyzőkönyv elfogadásához és a napirend megerősítéséhez a bizottsági tagok többségének a jelenléte szükséges (9), azzal, hogy maga a megállapított napirend szerinti vita a bizottsági tagok számától függetlenül is lebonyolítható. Kivételesen, ha a bizottsági ülést a bizottság hatáskörébe tartozó kérdésekről való tájékoztatás céljából tartják, az ülés a döntéshozatalhoz szükséges létszám nélkül is megtartható.[14]

A taghelyettes intézményét a bizottsági ülések határozatképességének biztosítása végett vezette be az ügyrend. A helyettes köteles részt venni azon bizottsági ülésen, amelyen az általa helyettesített bizottsági tag nincs jelen.[15] A bizottsági ülésen, szavazati jog nélkül, részt vehet az a személy is, aki nem bizottsági tag, elsősorban a mó-

28/1991, 68/1991. szám; a szerb választási rendszerről részletesebben lásd Horváth László: Parlamenti választási rendszerek a Nyugat-Balkánon. *Jogtudományi Közlöny* 2019/10, 410–418.

[10] A Szerb Köztársaság Alkotmánya, 3. szakasz, A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 37/2006. szám; az AB határozata – 57/2003-41. szám.

[11] Törvény a Nemzetgyűlésben a népképviselők bevételeiről, A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye. 7/1991, 22/1991, 28/1991, 68/1991. szám.

[12] A Nemzetgyűlés ügyrendje, 88. szakasz, A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 20/2012. szám – egységes szerkezetbe foglalt szöveg.

[13] A Szerb Köztársaság Alkotmánya, 106. szakasz, A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 37/2006. szám.

[14] A Nemzetgyűlés ügyrendje, 72. szakasz, A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 20/2012. szám – egységes szerkezetbe foglalt szöveg.

[15] A Nemzetgyűlés ügyrendje, 73. szakasz, A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 20/2012. szám – egységes szerkezetbe foglalt szöveg.

dosító javaslatok megvitatásakor, amikor annak beterjesztője nem tagja a bizottságnak.

Azon ügyrendi rendelkezést, mely szerint a bizottsági ülésteremben jelen levő népképviselő is jelenlevőnek számítandó, a parlament a bizottsági ülések obstrukciójának megakadályozása céljából állapította meg, amikor a döntéshozatalhoz szükséges létszám kérdéses. A munkatestületi ülések a Nemzetgyűlés székhelyén és azon kívül is megtarthatók. Ez utóbbi esetben az interneten egyenes adásban is figyelemmel kísérhetők, ugyanúgy, mint a Nemzetgyűlés székhelyén.

A Nemzetgyűlés hivatala

A szakmai, adminisztratív-technikai és egyéb teendőket a Nemzetgyűlés és munkatestületei, a népképviselők, a képviselőházi elnök és alelnökei, valamint a képviselői csoportok és a Köztársasági Választási Bizottság részére a Szolgálat látja el, melynek élén a főtitkár áll, akinek két helyettese van.[16] A Szolgálatnak alap-, külön- és szűkebb szervezeti egységei vannak, és egy különszolgálata, a parlament elnökének Kabinetirodája és a Főtitkárság. A Szolgálatban a teendőket állami tisztviselők és alkalmazottak látják el. Az állami tisztviselők által betöltött munkahelyek tisztségekre és végrehajtói munkahelyekre oszthatók, az állami tisztviselők munkaviszonyát külön törvény szabályozza,[17] míg az alkalmazottakra a Munka Törvénykönyvének[18] általános rendelkezései az irányadóak. A Nemzetgyűlés Szolgálatában a munkahelyek besorolása[19] szerint 209 munkahely létezik: 5 tisztséget betöltő állami tisztviselővel, 364 végrehajtói poszton levő állami tisztviselővel és 121 alkalmazottal. A bizottságok szakmunkáját: a bizottság titkára, aki rangjánál fogva főtanácsos, tanácsosok (a szolgálati éveiktől függően: főtanácsos, önálló és ifjabb tanácsos) és az adminisztratív titkár látják el.

[16] Határozat a Nemzetgyűlés Szolgálatának szervezetéről és működéséről, A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 30/2018. szám.

[17] Törvény az állami tisztviselőkről, A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008. és 104/2009. szám.

[18] A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 113/2017. szám

Közérdekű információk

A Nemzetgyűlés mint közhatalmi szerv köteles maradéktalanul betartani a közérdekű információkhoz való szabad hozzáférésről szóló törvény rendelkezéseit. Minden természetes és jogi személy kérheti a Nemzetgyűléstől a munkáját érintő okiratok/információk megküldését. Ugyszintén a parlament köteles az interneten évi jelentést közzétenni a fenti törvény alkalmazásáról, és kinevezni a közérdekű információkhoz való hozzáférés iránti igények szerinti eljárást levezető meghatalmazott személyt.[20]

A Nemzetgyűlésben ún. E-parlament működik, amelyet a népképviselők és a Szolgálat is egyaránt igénybe vehetnek. Valamennyi dokumentum elektronikus és nyomtatott formában is elérhető. A munkatestületi ülések egyenes adásban kísérhetők figyelemmel az interneten, a Nemzetgyűlés honlapjának archívumában pedig visszamenőleg is megtekinthetők. A bizottság valamennyi okirata, jelentése, jegyzőkönyve a parlament honlapján elektronikus formában is megtalálható.

A többpárti rendszer bevezetése óta a plenáris üléseket az állami tévé hivatalos csatornája közvetíti, az internetes közvetítés 2013. július 9-én indult be. A Nemzetgyűlés honlapja 2001-től működik,

[19] Szabályzat a Nemzetgyűlés Szolgálatának belső szabályozásáról és a munkahelyek besorolásáról, 2018. március 9-étől elérhető a Nemzetgyűlés hivatalos honlapján.

[20] Törvény a közérdekű információkhoz való hozzáférésről, A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 120/2004, 54/2007, 104/2009. és 36/2010. szám.

legutóbbi bővített formájában 2011. június 16-ától. Az android applikáció 2013 novemberétől hozzáférhető.

A parlament működésének nyilvánossága a plenáris ülések egyenes adásban való tévéközvetítése, a plenáris és a munkatestületi ülések, sajtóértekezletek internetes közvetítése, nyilvános közlemények kiadása, a tájékoztatási eszközök képviselőinek, a megfigyelők, hazai és nemzetközi szervezetek és egyesületek és érdekelt polgárok jelenléte, a Nemzetgyűlés honlapján levő dokumentációba és levéltárba, a gyorsírói jegyetekbe és a parlamenti ülések jegyzőkönyveibe való betekintés révén, valamint egyéb módon biztosított, a törvénnyel és az ügyrenddel összhangban.[21]

A TÖRVÉNYALKOTÁSI ELJÁRÁS

A törvényalkotási eljárás a parlamentben a törvényjavaslat beterjesztésével kezdődik.[22] A törvény meghatalmazott előterjesztői a népképviselők, a Kormány, az autonóm tartomány képviselőháza vagy legalább 30 000 választópolgár, saját hatásköréből pedig a polgári jogvédő és a Szerb Nemzeti Bank is.

A törvény a Nemzetgyűlés elnökének indokolással ellátott javaslat formájában terjesztendő be, aki a törvényjavaslatot azonnal továbbítja a népképviselőknek, az illetékes munkatestületnek – bizottságnak és a Kormánynak, ha nem a Kormány a törvényjavaslat előterjesztője. A törvényjavaslatot a polgári jogvédőnek és a Szerb Nemzeti Banknak is meg kell küldeni, ha a hatáskörükbe tartozó anyagot szabályoz.

A törvénytervezet a Kormányban, de leginkább az illetékes minisztériumban készülő törvény munkaváltozata, amelyet egy – jogászokból és más alkalmazottakból álló munkacsoport készít el,

[21] Törvény a Nemzetgyűlésről, 11. szakasz, A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 9/10. szám.

[22] A törvényalkotási eljárásról részletesebben lásd Szabó Zsolt: *A Nyugat-Balkán Parlamentjei*. Gondolat, Budapest, 2016.

akiknek munkáját tudósok, szakemberek és mindazok segítik, akik hozzájárulhatnak a törvénytervezet szövegének minél magasabb színvonalához.

A törvénytervezet gyakran nyilvános vita tárgya, amelyben valamennyi érdekelt részt vehet, és észrevételt tehet. A nyilvános vita akkor kötelező, ha a törvény olyan kérdést óhajt szabályozni, amely egy meghatározott téma szabályozásában lényeges változást eszközöl, vagy ha annak tárgya a nyilvánosság nagy érdeklődésére tart számot. A Kormány a törvénytervezet elfogadása előtt kikéri valamennyi minisztérium véleményét, majd megállapítja a törvényjavaslatot, amelyet azután beterjeszt a Nemzetgyűléshez.

A rendes és a rendkívüli ülésszak megkülönböztetése a napirendi pontok meghatározása szempontjából is fontos. A törvényjavaslat ugyanis a beterjesztés napjától számított 15 napnál korábban és 60 napnál később nem tűzhető a plenáris ülés napirendjére, amely határidő kivételesen még 30 nappal meghosszabbítható. Ezek a határidők a rendkívüli ülésszak idején szünetelnek. A plenáris ülések a rendkívüli ülésszak idején a népképviselők legalább egyharmadának kérelmére vagy a kormány kérelmére tarthatók, előre meghatározott napirenddel.

A törvényjavaslatot először is az ügyrendben meghatározott feladatkörrel megbízott illetékes bizottság és minden egyes alkalommal az Alkotmányügyi és a Törvényalkotási Bizottság is megvitatja, ez utóbbi a törvényjavaslat Alkotmánnyal és a jogrendszerrel való összhangjának szempontjából. Az illetékes bizottság a törvényjavaslatról először is elvi vitát folytat, amelyben a bizottsági tagok mellett részt vesz a törvényjavaslat előterjesztőjének a képviselője is. A bizottság véleményéről jelentésben értesíti a Nemzetgyűlést.

A parlament plenáris ülésén folytatott elvi vita után, amelyen a vitára megszabott idő öt óra, az illetékes bizottság a törvényjavaslatot szakaszonként vitatja meg, ami azt jelenti, hogy a törvényjavaslat minden egyes szakasza és a reájuk beterjesztett módosító javaslatok képezik a vita tárgyát. Fontos megemlíteni, hogy módosító javaslat csakis a törvényjavaslat meglevő szakaszaira terjeszt-

hető be, nem a hatályos törvény egyéb rendelkezéseire, ha annak módosításáról és kiegészítéséről van szó.

A beterjesztett módosító javaslatokról a Kormány vélemény formájában nyilatkozik olyan értelemben, hogy meghatározza melyeknek ad helyt és melyeknek nem. Ez a vélemény nem kötelezi a bizottsági tagokat, mert helyt adhatnak olyan módosító javaslatoknak is, amelyeket az előterjesztő nem fogadott el. Ez esetben, ha a törvényjavaslat előterjesztője és a bizottság álláspontja különbözik, a végső döntést a parlament a plenáris ülésen hozza meg.

A részletes vitában szintén jelen van a tövényjavaslat előterjesztőjének a képviselője. Ha a törvényjavaslat előterjesztője a Kormány, a meghatalmazott képviselő a miniszter vagy az általa meghatalmazott kormánytisztviselő. A miniszter jelenléte a bizottsági ülésen fontos, mert egyedül a miniszternek (a többi kormányzati tisztségviselőhöz képest) van joga a bizottsági ülésen elfogadni a bizottság által javasolt módosító javaslatot, amely ezáltal a törvényjavaslat összetevő része lesz, és mint olyan külön nem képezi szavazás tárgyát a plenáris ülésen folyó részletes vitában. A részletes vita berekesztése után a bizottság jelentésben tájékoztatja a Nemzetgyűlést álláspontjáról, és ezután sor kerül az adott törvényjavaslat plenáris ülésen való részeletes vitájára.

A törvényalkotási munka a parlamentben úgy van kialakítva, hogy annak java része már a munkatestületi ülésen legyen lebonyolítva. Ennek okán az illetékes bizottság a törvényjavaslatra két esetben jogosult módosító javaslatot beterjeszteni, amikor a többi módosító javaslat beterjesztőjének erre már nincs lehetősége. Először is, az elvi vita berekesztése és a részletes vita megnyitása közötti időszakban. Az ügyrend értelmében ugyanis a plenáris ülésen folytatott elvi vita berekesztése és a részletes vita megnyitása között 24 órás szünetet kell tartani.

Másodszor, viszont a részletes vitában a szakaszonkénti szavazás közben, amikor a szöveg jogi szerkesztésbeli helyesbítése és az előzőleg elfogadott módosító javaslat okozta koherenciazavar elhárítása végett ez feltétlenül szükséges. Ez utóbbi esetben, ugyanezen okból kifolyólag az Alkotmányügyi és Törvényalkotási Bizottság is terjeszthet be módosító javaslatot.

A bizottság szolgálatának feladata, hogy a népképviselőknek, bizottsági tagoknak szakmai segítséget nyújtson, ellenőrizze a módosító javaslatokat, és utaljon arra, ha azok nincsenek összhangban a törvény alaprendelkezéseivel, ügyeljen a módosító javaslatok kellő idejű beterjesztésére, gondoskodjon a módosító javaslatok valamennyi beterjesztőjének azon bizottsági ülésre való megidézéséről, amelyen a vita részletekben folyik, ügyeljen az eljárásbeli hibák kiküszöbölésére, a meglevő nomotechnikai szabályokkal összhangban készítse el a módosító javaslat szövegét, ha annak beterjesztője a bizottság, a törvényjavaslat elfogadásáig figyelemmel kísérje a plenáris ülésen folyó vitát.

Nem téveszthető szem elől az a tény, hogy a kellő minőségű törvényalkotási munka időigényes. Emiatt az ügyrend előírja, hogy sürgősségi eljárással csak azon törvények hozhatók, amelyek előre nem látható körülmények folytán felmerült kérdéseket és viszonyokat szabályoznak, és a törvény sürgősségi eljárással való meghozatalának mulasztása az emberek élete és egészsége, az ország biztonsága, az államhatalmi szervek és szervezetek munkája, a vállalt nemzetközi kötelezettségek teljesítése és az EU jogszabályaival való összehangolása tekintetében ártalmas következményekkel járhatna. A sürgősségi eljárással meghozandó törvényjavaslatot meg kell indokolni, a plenáris ülés napirendjére pedig akkor tűzhető, ha legkésőbb 24 órával, illetve ha a törvényjavaslat tárgya a honvédelem és a biztonság, 2 órával a kitűzött parlamenti ülés időpontja előtt érkezett, vagy ha a plenáris ülés alatt érkezett, ha annak előterjesztője a Kormány, feltéve hogy a plenáris ülésen jelen van a népképviselők összlétszámának többsége.

A sürgősségi eljárással meghozandó törvényjavaslatok napirendre tűzéséről előzőleg, a napirend megállapítása során, a Nemzetgyűlésnek szavaznia kell. Ezen szigorító rendelkezés ellenére, a sürgősségi eljárással meghozott aktusok és módosító javaslatok száma évről évre növekszik, ami az alábbi táblázatból is kitűnik:

Az ülések száma évente	*Beterjesztett törvényjavaslatok száma*	*Beterjesztett módosító javaslatok száma*	*Meghozott törvények*	*Ebből sürgősségi eljárással*
2011 – 33	209	4927	205	92
2012 – 22	239	1188	130	88
2013 – 33	208	2825	147	59
2014 – 32	224	2717	146	115
2015 – 39	230	5396	196	92
2016 – 23	142	5174	88	32
2017 – 23	–	5767	89	39
2018 – *	–		102	37

2018. június 28-áig terjedő időszak.

A törvényjavaslat vitaidejét és a módosító javaslatok beterjesztési idejét nem csupán a sürgősségi eljárás rövidíti. A módosító javaslatok beterjesztési ideje függ a plenáris ülés összehívásának határidejétől. Az ügyrend értelmében és – szabály szerint – a hét napon túl összehívott ülés esetén, a módosító javaslatok 3 nappal a kitűzött ülésnap előtt beterjeszthetők, ha a plenáris ülést hét napnál rövidebb időn belül hívták össze, a módosító javaslatok az elfogadott napirend szerinti első pont elvi vitájának megnyitásáig terjeszthetők be, ha a törvény sürgősségi eljárással kerül megvitatásra, a törvényjavaslatra beterjesztendő módosító javaslatok az adott törvényjavaslatról folyó elvi vita megnyitásáig, kezdetéig terjeszthetők be.

Ha a fentiekhez hozzáadjuk azon lehetőséget, hogy az ugyanazon ülés napirendjén levő több törvényjavaslatról együttes elvi vita folytatható, ha a törvényjavaslatok között kölcsönös összefüggés áll fenn, egyértelmű, hogy a törvényjavaslatra vonatkozó módosító javaslatok beterjesztési határideje még inkább lerövidül.

Sajnos az említett ügyrendi rendelkezések sem tudják megakadályozni a nagyszámú, egyrészt technikai, másrészt egyéb módosító javaslatok beterjesztését, amelyek szükségtelenül megnehezítik a bizottságokon és a plenáris ülésen folyó munkát, és céljuk egyrészt az ellenzéki népképviselők felszólalása, másrészt a vezető pártok népképviselőinek részéről beterjesztendő módosító javaslatokkal

„felőrölni" a módosító javaslatokról folytatott vitára előirányzott időt. Az ügyrend 158. szakasza értelmében ugyanis minden egyes módosító javaslat beterjesztője jogosult két perc időtartamban azt megindokolni azzal, hogy a szakaszonkénti vita összességében ennek alapján, tíz óránál tovább nem tarthat.

Ez utóbbira jó példa a Munkaügyi, Szociális Kérdésekkel, Társadalmi Befogadással és Szegénység Csökkentésével Foglalkozó Bizottság legutóbbi ülése. A napirenden levő nyolc törvényjavaslat mindegyikére a parlament megszavazta a sürgősségi eljárást. A törvényjavaslatokra összesen 1012 módosító javaslat érkezett, a Kormány viszont egyet sem fogadott el.[23]

Év	*Megtartott ülések száma*	*Vitatott törvényjavaslatok száma*	*Ebből sürgősségi eljárással*	*Beterjesztett módosító javaslatok száma*	*Elfogadott módosító javaslatok száma + a bizottság módosító javaslatai*
2018*	7	10	8	1012	0 + 1
2017	13 (2 székhelyen kívül)	7	4	120	9 + 3
2016	6	1	1	9	0 + 0
2015	19	17		100	6 + 2
2014	16	13		215	4 + 3
2013	22	9		35	3 + 0

2018. július 1-jével bezárólag.

[23] A nagyszámú módosító javaslat beterjesztésével kialakult helyzet, amely az illetékes bizottság és a plénum ülésen egyaránt közvetlenül kihat a munka minőségére, a hatályos ügyrend módosításával megoldható. Azáltal, hogy az ügyrend felhatalmazza az Alkotmányügyi és a Törvényalkotási Bizottságot a törvényjavaslat jogi szerkesztésére, ami automatikusan elvetné a szerkesztési jellegű módosító javaslatok beterjesztésének lehetőségét, a figyelmet csakis a lényeget érintő módosító javaslatokra összpontosítaná, az esetleges szerkesztési jellegű észrevételeket pedig, szükség esetén, a népképviselők részéről közvetlenül az említett bizottságnak kellene beterjeszteni. Az ügyrend a 165. szakaszában előírja ugyan, hogy az említett bizottság hatáskörébe tartozik a törvényjavaslat szövegének technikai szerkesztése, de csak az e szakaszban említett esetben.

CSABA ERDŐS* – ZSOLT SZABÓ**

PARALLELS AND DIFFERENCES BETWEEN HUNGARIAN, SLOVAKIAN, ROMANIAN AND SERBIAN CONSTITUTIONAL COURTS AND LEGISLATION

1. INTRODUCTION

Day of Parliamentarism, the most important Hungarian scientific conference on parliamentary research, was organized for the third time by the Széchenyi István University's Centre for Parliamentary Research and the Konrad Adenauer Foundation on 2 May 2018. This volume contains the edited versions of the conference proceedings.

The conference centred on the relationship between parliaments and constitutional courts, a fundamental relationship that determines the system of public power in Hungary and the neighbouring countries Slovakia, Romania and Serbia. Organized apropos of the instensifying legal and political struggle surrounding constitutionality and with the aim of kick-starting comparative discussions, the conference was made possible by the special opportunity to hold an international conference with Hungarian as its working language: the speakers invited from the neighbouring countries are all of Hungarian nationality, serving the constitutional bodies of their respective states.

* Csaba Erdős: associate professor (Széchenyi University), adjunct professor (University of Public Service).

** Zsolt Szabó: associate professor (Károli Gáspár University of Reformed Church), research fellow (University of Public Service).

The event was structured into two main parts: in the first session, constitutional court judges of Hungarian nationality from the four countries discussed the relationship between their parliaments and constitutional courts, while in the second session leading officials of the four offices of parliament discussed the work of their organization and the relationship between the legislative institutions. Accordingly, the eight contributions in this volume focus on the regulation of the four countries' constitutional courts and parliaments.

The correct definition of the geographical focus of comparison is crucial to comparative constitutional research. Are there any common features between these countries with very different histories, backgrounds and present days that would justify such an undertaking, beyond the common language of inquiry, in this case, Hungarian? The contributions in this volume will show that this is very much the case: the fact that these countries all share the same form of government and model of constitutional court serves as a sound basis for meaningful comparison; but it also means that these jurisdictions share the main issues (eg. legal-political constitutionalism, free mandate and party whip, opposition rights, professionalism and speed of legislation), with historical and cultural differences likely resulting in different approaches to identical problems, rendering comparison across jurisdictions particularly relevant.

In this short contribution, we provide a legal institution and problem-oriented summary focusing on the characteristics of the regulation of constitutional courts and parliaments in the four states.[1]

SZTE Klebelsberg Könyvtár SZEGED 3.

[1] Determinations made in this chapter are based on those set forth in the following chapters, summarizing the same, therefore, we only refer to specific sources, in case the information quoted is not available in the volume itself.

2. Historical backgrounds and their impact on constitutional systems

In the wake of the change of political system, democratic parliaments and constitutional courts emerged one after the other in the region. Fashioned after the German model, Hungary and Slovakia opted for a strong parliamentary model in their constitutions, while elements of the parliamentary form of government in Romania and Serbia resemble a semi-presidential system, with a more powerful presidential role than in the other two countries. Following the last socialist legislative period, 1990 saw democratic elections in Hungary in April, in Romania in May, in Slovakia in June (as a part of the Czechoslovak Republic at the time), and in Serbia (as a member of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia) in December. Hence, owing to the change of political system, no early elections had to be held anywhere: the democratic transition took place in a planned way, with the exception of Romania, embroiled in a bloody revolution at the end of 1989.

As an indication of the peaceful transition, the number of members of parliament remained unaltered after the change of political system in Hungary, but Serbia (250) and Slovakia (150) also retained the number of members of parliament foreseen in the erstwhile socialist republic, with Romania switching to a bicameral system, increasing the number of seats by about 100. (This was to be the sole change in Hungary later on: instead of the exceptionally high number of 386 members, in 2014, the number of MPs in the Parliament was reduced to 199, a number approaching the European average number of MP per citizen.) What has completely changed is the parliamentary work and the parliamentary agenda: what used to be a window-dressing parliament was converted into a democratic institution governed by the rule of law.

Yugoslavia built a different, special form of socialism in Central Eastern Europe, reflected also in the evolution of its constitutional court: the Serbian Constitutional Court started operations

in 1963, while those of the other states were only set up much later.[2] The establishment of these institutions were a direct product of the change of political system in 1989-1990: if we are to disregard the Constitutional Council, operating as a parliamentary body without any substantial power to annul statutes,[3] in Hungary, the institution started operations on 1 January 1990. The Slovak Republic has boasted an independent constitutional court ever since the establishment of the independent state in 1993, with Romania setting up its own institution in the 1991 constitution, starting its operations in 1992.

Meanwhile, the establishment of a constitutional court did not necessarily mean that a new constitution was adopted as well. Perhaps the most striking characteristic of Hungarian transition was the fact that no new constitution was adopted, this was postponed to the period of the constitutional system's consolidation in 2011. Only Serbia followed suit in 2006, disconnecting constitution-making from the period of the change of political system. Of course, in that case, it was the dissolution of the confederation between Serbia and Montenegro, a transformation going to the heart of state sovereignty (namely, a 'true' constitution-making pressure) that justified this change. The constitutional reform, meant to be merely of temporary nature, carried out in the party-state period by state bodies of questionable legitimacy, coupled with the missed opportunity of constitution-making in the 1990s was the decisive force behind the Hungarian Constitutional Court's activism: its undeniable role in solidifying rule of law values through legal development however, also meant an encroachment upon the powers of the Parliament. With the pendulum swinging from constitutional court supremacy towards political constitutionalism from 2010 and onwards, the decade-old political conflict was

[2] As pointed out by Tamás Korhecz, the new constitution of 1990 meant a break in the operation of the body.

[3] The Constitutional Council started operation in 1984.

newly revived. This resulted in significant cut-backs in the Constitutional Court's room for manoeuvre and the re-regulation of the court's powers and institutional status. The political branches' will and aspirations for supremacy may be traced back to the grave constitutional omissions of the change of political system. None of the three other countries experienced such a degree of tension between the constitutional court and the legislator, which may be explained by the historical circumstances of the Hungarian change of political system.

3. Organization of constitutional courts

If we compare the four institutions, it is apparent that neither their size, nor the extent of their powers are commensurate with the size of the country they serve. The number of judges in these courts range between 9 and 15: with 9 judges in Romania, 13 in Slovakia, 15 in both Hungary and Serbia. It is worth noting that before the entry into force of the Fundamental Law in 2012, the number of judges in the Hungarian Constitutional Court was 11.

Needless to say, comparing the procedures for acquiring judicial mandates reveals much more about the role of constitutional courts in the system of separation of powers, than the number of judges. It seems to be a specific Hungarian trait that the entire procedure from the selection of judges to the acquisition of their mandate is dominated by the legislature. The separation of powers within the Parliament, i.e. the confrontation between government and opposition was initially more impactful, resulting in a majority of the opposition in the nominating committee composed on the basis of factional parity. As of 2010 however, the committee for nominating constitutional court judges was composed based on the proportion of faction headcounts, ensuring the government's majority already in the nomination phase. Consequently, only a lack of two-thirds majority can prevent governmental 'court-packing' in Hungary.

Slovakia applies a somewhat more sophisticated solution by involving besides the legislature also the head of state in the procedure. It is worth mentioning that the President has a role of appointment, not nomination. Finally, there are multiple routes for the election of constitutional judges in Romania and Serbia.

One-third of the members of the Bucharest-based Constitutional Court is appointed by the head of state, another third of the judges by the lower and upper houses of the legislature. It is the election of the Serbian constitutional court judges that displays the greatest complexity: both the head of state and the Parliament participate in the procedure, with both institutions playing a decisive role in nominating and deciding on the mandate of 5 judgeships each. One-third of the judges are elected by the judiciary, with the prosecution playing a part in the nomination procedure. Only Slovakia and Serbia employ a system of real 'election' by requiring that twice as many nominees be named than the number of vacancies.[4]

When it comes to the terms of office, no such diversity may be observed: constitutional court judges in Romania and Serbia hold a 9-year mandate, while their Hungarian and Serbian colleagues hold their office for 12 years. This mandate is non-renewable in Hungary and Romania, while Serbia applies a rule similar to the earlier Hungarian regulation, namely, that the 9-year mandate is renewable once. Conflict of interest rules are similar across the four courts, to ensure respect for the separation of powers and full-time constitutional adjudication.

[4] Miklós Kocsis: Szlovák Köztársaság. (Republic of Slovakia) in Nóra Chronowski – Tímea Drinóczi (eds.): *Európai kormányformák rendszertana.* (Taxonomy of European forms of government) HVG-Orac, Budapest, 2007, 486.

4. Constitutional courts among the branches of power

The imperative task of constitutional adjudication is to safeguard the *Grundnorm*-character of the constitution, as the measure of all other legal sources. All of the investigated states adopted the German (Kelsenian), centralized model of constitutional adjudication, whose power resides in its authority to take action against, and annul the acts of parliament, the body considered to be the prime holder of popular sovereignty.

A great variation may be observed when it comes to access to the constitutional review of norms and this has a decisive impact on the relationship between the institutions mandated to protect the constitutions on the one hand, and legislatures on the other: constitutional complaint-type procedures put individual rights protection at the forefront of the constitutional courts' role, removing constitutional adjudication somewhat from the political sphere (albeit at the same time deepening the conflict with ordinary courts). By contrast, competences related to abstract constitutional review, i.e. those unrelated to the instant case, push constitutional courts into the political arena, making the power of these courts to restrain parliaments highly manifest, and in case of preliminary constitutional review, also immediate. It is in Hungary where we are observing a shift in the past few years: due to the transformation of the underlying positive law, the focus has shifted from the constitutional review of norms to constitutional complaints. The majority of cases brought before the Constitutional Court of Romania start, according to the domestic legal lingo, based on the old-type constitutional complaint: the Court "decides on constitutional objections raised before courts or commercial arbitration courts in respect of statues and decrees"[5], while ex post abstract constitutional

[5] Emőd Veress: România. (Romania) in Nóra Chronowski – Tímea Drinóczi (eds.): *Európai kormányformák rendszertana.* (Taxonomy of European forms of government) HVG-Orac, Budapest, 2007, 541.

review can only be initiated by the ombudsman. The Slovak Constitutional Court is as Strasbourg-type court with constitutional complaints making up 85% of the cases coming before it.

A crucial question when it comes to abstract constitutional review is the scope of those entitled to initiate the procedure, since the power of constitutional courts to proceed of their own motion, i.e. ex officio, is the exception. A characteristic feature of the first two decades of Hungarian constitutional adjudication was the existence of ex post abstract constitutional review with *actio popularis* character: the majority of milestone decisions were rendered by the Court acting within this competence. Meanwhile, the Constitutional Court of Serbia looks back at a longer history of ensuring the widest possible access to constitutional court procedures.

The non-constitutional review-type powers of the four constitutional courts demonstrate a high degree of similarity: the resolution of jurisdictional disputes, all the elements regarding participation in the procedure of holding the head of state accountable under public law. With the exception of the Hungarian Constitutional Court, competences related to election adjudication (examination of the lawfulness of parliamentary mandates) and referendums are a general trait, and are of great importance in the context of the relationship towards legislatures. In Hungary, these powers have been transferred to the body at the apex of the judiciary, the Curia, and these cases can only come before the Constitutional Court through the so-called genuine constitutional complaint, which, owing to the strict admissibility conditions is not a straightforward matter. Another common feature, also indirectly related to parliaments, is the role of the three neighbouring constitutional courts in controlling the constitutional actions of political parties.

5. Struggle for constitution-making power: the relationship between parliament and constitutional court

We consider one of the defining aspects of constitutional law and public law to be the definition of the content of the constitution – both in terms of substance and procedure. In this respect, the main question is the scope of substantive constraints: to what extent is the basic norm vulnerable to the constitution-making power pro forma, is there any such thing as a pro forma or immanent eternity clause? If we look at it from the perspective of power-sharing, the basic problem is how to determine the circle of constitution-making and constitution-amending bodies: is there a specialized body dedicated to this purpose, or is it incumbent upon the legislature to act? Should the answer be the latter, what, if any, political-public law control is feasible over a constitution-making act of parliament? Since public law control is routinely carried out by constitutional courts, the gravest conflicts between parliaments and constitutional courts are most likely to arise within the context of the judicial review of constitutional amendments. The stakes are high, going to the heart of the question: who is the final arbiter in determining the framework of public power, is there such a thing as an unconstitutional constitutional amendment? In this battle we see parliaments enjoying direct democratic legitimacy and at the very least, accountability in the next elections clashing with constitutional courts, the last refuge to protect the constitution against legislatures acting as constitution-makers, but with no political accountability. It is as if we were watching the struggle of two giants of public law.[6]

However, giants do not only turn against each other, they can also become 'allied', which chiefly becomes apparent in the supra-

[6] Albert H. Y. Chen – Miguel Maduro: The Judiciary and the Constitutional Review. In Mark Tushnet – Thomas Fleainer – Cheryl Saunders (ed.): *Routledge Handbook of Constitutional Law*. Routledge, London–New York, 2015, 103.

national context of power-sharing. This is most conspicuous in EU Member States. As EU integration deepens, the role of national parliaments is worth examining from two perspectives: on the one hand, integration narrows Member States' room for manoeuvre, that is, increasingly, competences rooted in Member States' sovereignty are transferred to the EU, decreasing the constitutional gravity of all Member State branches of power. From a constitutional law perspective, the question where the boundaries of national sovereignty lie, is of crucial importance, as well as what the relationship is between sovereignty and federalist aspirations in specific cases. The protection of sovereignty forces Member State parliaments and constitutional courts on the same side, substantiated by a long line of constitutional court decisions dealing with the relationship between EU law and national constitutions. A further impact of EU law on national parliaments may be discerned from the weakening of parliamentary governance; this topic will be discussed in more detail under the chapter dedicated to legislatures.

From among the countries presented in this volume, the Romanian constitution-maker has ventured the farthest in defending against unconstitutional constitutional amendments and ensuring the stability of the law enshrining the constitution: express eternity clauses and the mandatory, double constitutional review of constitutional amendments are prescribed only by our Eastern neighbour. The Slovak, Serbian and Hungarian rules governing constitutional amendments are highly similar: no substantive restrictions apply in any of these countries, and from among the procedural guarantees, only the requirement of a qualified majority in parliament, namely, two-thirds of all members of parliament in Hungary and Serbia and three-fifths in Slovakia is prescribed. Meanwhile, with the fifth amendment of the Fundamental Law, Hungarian constitutional law now contains clear provisions on the review of constitutional amendments by the Constitutional Court: the institution may review these acts both ex ante and ex post, but may only exercise its power of annulment in case the constitutional amendment procedure is flawed. Serbian and Slovak regulations do not cover the constitutional review of constitutional amendments, nevertheless, the practice or threat of over-constitutionalization is not unknown to these countries.[7]

6. House rules adjudication

Another decisive factor of the relationship between parliaments and constitutional courts, in addition to reviewing constitutional amendments, is the constitutional review of house rules and their application, since house rules are manifestations of parliamentary autonomy. In this regard, we must distinguish between the constitutional review of house rules and genuine house rule adjudication: in the first case, the object of review is the house rule, the standard being the constitution, however, in the second case, the Constitutional Court must answer the question whether the parliament had complied with its house rules in its proceedings.

All four countries' constitutional courts are empowered to review the constitutionality of parliamentary house rules: in Hungary, Romania and Serbia the constitutional court has a procedure dedicated to this review, whereas in Slovakia the constitutional court proceeds without a special competence, since the house rules are enshrined in a statute. All of the constitutional courts had established that house rules may only regulate the internal conditions of parliament and are not meant to prescribe rights and obligations for the other chamber (Romania) or third parties (Hungary).

From a public law point of view, 'genuine' house rules adjudication is a more intriguing procedure, since it is initiated primarily by members of parliament pertaining to the opposition, usually

[7] This means the process of enshrining a statutory provision previously found to be unconstitutional. With this procedure, owing to a lack of substantive control over constitutional amendments, the parliament can override constitutional court decisions in its role of constitution-maker.

in respect of a specific decision of the parliament or some other, non-statutory act of parliament. While all four countries' constitutional courts had been historically faced with this problem, they tend to assume a reserved stance in this respect. It is remarkable, that the admissibility conditions more often than not prevent the carrying out of this review procedure. In Romania, the constitutional court expressly stated that the review of house rules shall only extend to the provisions of the house rules and shall not cover their application.

7. The legislature – and its challenges

What applies to almost all legislatures around the world, is true in Central Europe as well. Parliaments must fulfil three goals: to legislate well, lawfully and speedily. It is important that the statute be 'good', i.e. that it fit smoothly into the legal system and that it comply with the constitution, that it be adopted in accordance with the relevant procedural rules and that all this take place (at least according to the expectation of governments) as speedily as possible. In practice, however, focusing on one of these goals usually goes to the detriment of the other two. A further expectation is increasingly to ensure the publicness of legislation, the inclusion of citizens and the application of digital technology.

In the past few decades, all four countries saw the government becoming the main driver of legislation, drafting the most important legislative bills and submitting them to parliament for adoption. Usually, the government can rely on the parliamentary majority to adopt its legislative agenda, that is, the opposition is incapable of causing significant disruptions.

It is typically the government or the members of parliament who propose new bills, in addition, in Romania (100 thousand) and Serbia (30 thousand) citizens may also propose legislation by collecting enough signatures (yet this procedure is rarely used in practice). The Hungarian head of state's right to propose legislation is a singularity, that is rarely used in practice.

In terms of the speediness of legislation, Serbia can be said to be the 'record holder', with bills becoming the law generally within three weeks. Romania seems to be the other extreme: owing to its bicameral structure, legislation is much slower, with the process dragging out over several months. For this reason, the government (following the French model) governs through emergency government ordinances, which are only confirmed later by the parliament. The basic procedure has a duration of 4 to 5 weeks in Hungary, and the draft bill must be submitted a week before the beginning of the procedure (the same procedure takes 15 days in Slovakia and Serbia).

The legislative procedure has three readings in Hungary and Slovakia, starting with a plenary, general debate, while in the other two countries the single plenary debate is preceded by the preparation of the draft bill in the competent parliamentary committee. It is unique to Hungary that the second reading takes place in committee as a 'detailed discussion'; in Slovakia the second reading consists of a committee and plenary debate. The debate is not necessarily followed by a vote: often, members of parliament will vote on previously discussed statutes at the same time, therefore, participation in the debate and the vote may vary considerably. The basic procedure may typically be hastened in all countries with reference to urgency, so that a statute may be adopted within two or three days. Several countries apply qualified majority voting, with an absolute majority (for so-called organic laws) instead of a simple majority in Romania, a three-fifths majority in Slovakia (for the amendment of the constitution), and a two-thirds majority in Hungary (for the regulation of policy-areas listed in the constitution, most extensive in scope compared to the other countries).

A further characteristic of the legislative procedure is that government proposals go through a preliminary 'filter', before being submitted to parliament. In the course of the inter-ministerial

negotiation all participants are entitled to make recommendations, however, the details and relevance of this procedure vary from country to country. In Romania, the pre-submission phase dedicated to legistical, codification-oriented proofing is entrusted to an external, special consultative body, the Legislative Council, meanwhile, in Hungary, this task is carried out by the parliamentary administration following submission. High quality legislation is further guaranteed by parliamentary committees, however, politics will often override legal aspects, leaving committees merely with the task of formally check submissions. The Hungarian Parliament is unique in this respect: its Legislative Committee operating since 2014 and its ParLex system supporting codification are dedicated to better regulation with the goal of reducing the number of amending and corrective statutes.

The parliamentary committees' main task is to participate in the legislative procedure, however, Romania also boasts a permanent control committee with the sole purpose of controlling government activity. With the exception of the Slovak Parliament, all countries employ commissions of inquiry, also entrusted with exercising control functions.

Finally, it is worth noting that the classical principle of parliamentary autonomy applies in each of these countries. In Slovakia, parliamentary house rules are laid down in statute, while in the other countries, these are enshrined in an internal resolution of parliament.

FELHASZNÁLT IRODALOM

A „nehéz eseteknél" a bíró erkölcsi felfogása jut szerephez. Sólyom Lászlóval, az Alkotmánybíróság elnökével Tóth Gábor Attila beszélget. *Fundamentum* 1997/1.

Albert HY Chen – Miguel Maduro: The Judiciary and the Constitutional Review. In Mark Tushnet – Thomas Fleainer – Cheryl Saunders (ed.): *Routledge Handbook of Constitutional Law*. Routledge, London – New York, 2015, 103.

Alvaro, Cabrera: A plenáris ülés a Szejmben és a Szenátusban. In Soltész István (szerk.): *A Plenáris ülés*. Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 2003, 265.

Beširević, Violeta: Governing without Judges – The politics of the Constitutional Court in Serbia. *International Journal of Constitutional Law* 2014, 12(4), 964.

Bihari Mihály: *A magyar politika 1944–2004. Politikai és hatalmi viszonyok*. Budapest, Osiris, 2005, 333–413.

Bragyova András – Gárdos-Orosz Fruzsina: *Vannak-e megváltoztathatatlan normák az Alaptörvényben? Állam- és Jogtudomány* 2016/3, 36.

Chen, Albert H. Y. – Miguel Maduro: The Judiciary and the Constitutional Review. In Mark Tushnet – Thomas Fleainer – Cheryl Saunders (ed.): *Routledge Handbook of Constitutional Law*. Routledge, London–New York, 2015, 103.

Csink Lóránt – Fröhlich Johanna: A régiek óvatossága. Megjegyzések az Alaptörvény negyedik módosításának javaslata kapcsán. *Pázmány Law Working Papers* 2013/1. 5–6.

Deák Ferenc: *Adalék a magyar közjoghoz – Észrevételek Lustkandl Venczel munkájára: „Das ungarisch-österreichische Staatsrecht". A magyar közjog történelmének szempontjából*. Pest, kiadja Pfeifer Ferdinánd, 1865, 88.

Deleanu, Ion: *Instituţii, şi proceduri constituţionale, în deptul român şi în dreptul comparat*. Editura C. H. Beck, Bucureşti, 2006, 691.

Drăganu, T.: Câteva consideraţii critice asupra sistemului bicameral instituit de Legea de revizuire a Constituţiei adoptate de Camera Deputaţilor şi Senat. *Revista de drept public* nr. 4/2003, 89–90.

Drinóczi Tímea (2017) A 22/2016. (XII. 5.) AB határozat: mit (nem) tartalmaz és mi következik belőle – Az identitásvizsgálat és az *ultra vires* közös hatáskörgyakorlás összehasonlító elemzésben. *MTA Working Law Papers* 2017/1.

Enache, Marian: *Revizuirea Constituţiei României*. Bucureşti, Editura Universul Juidic, 2012.

Farkas Albert (szerk.): *Országgyülési emlékkönyv, 1866, 1867*. Pest, kiadja Heckenast Gusztáv, 1867, 227.

Horváth László: Parlamenti választási rendszerek a Nyugat-Balkánon. *Jogtudományi Közlöny* 2019/10, 410–418.

Kelsen, Hans: *Čistá právna náuka*. Kalligram, 2018, 111–112.

Kéri László: *A rendszerváltás krónikája, 1998–2009*. Budapest, Kossuth–Népszabadság, 2010.

Kocsis Miklós: Szlovák Köztársaság. In Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*. HVG-Orac, Budapest, 2007, 486.

Ľalík, Tomáš: *Ústavný súd a parlament v konštitučnej demokracii*. Wolters Kluwer, 2015, 172–173.

Manojlović Andrić, Katarina: Postupak i obim ispitivanja ustavne žalbe. In Nenadić, B. (szerk.): *Uloga i značaj ustavnog suda u očuvanju vladavine prava*. Ustavni sud, Beograd, 2013, 178.

Mathieu, Bertrand: *A jog a demokrácia ellen?* Budapest, Századvég Kiadó, 2018, 215.

Melles Marcell: A parlamenti fegyelmi jog reformja Szlovákiában – a szlovák parlament házszabály-módosítása és annak háttere. *Parlamenti Szemle* 2017/1, 67–93.

Muraru, Ioan – Elena Simina Tănăsescu: *Drept constituţional şi instuţii politice*. Ediţia 12. Editura C. H. Beck, Bucureşti, 2006, 169–170.

Muraru, Ioan – Elena Simina Tănăsescu: *Drept constituţional şi instituţii politice*. Ediţia a 13. vol II. Editura C. H. Beck, Bucureşti, 2009, 169.

Nenadić, Bosa: O nekim aspektima odnosa ustavnih i redovnih sudova. In Nenadić, B. (szerk.): *Uloga i značaj ustavnog suda u očuvanju vladavine prava*. Ustavni sud, Beograd, 2013, 98.

Orlović, Slobodan: Promena položaja ustavnog sudstva. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu* 2013, 47(4) str. 159–160.

Pajvančić, Marijana: *Odnos izme u sudske vlasti i Ustavnog sudai – uporedna studija*. Konrad Adenauer Stiftung, Novi Sad, 2018, 31. www.kas.de/rspsoe

Pócza Kálmán: Alkotmányozás Magyarországon és az Egyesült Királyságban. *Kommentár* 2012/5.

Pokol Béla: Demokrácia, hatalommegosztás és az állam cselekvőképessége. In Simon János (szerk.): *Húsz éve szabadon Közép-Európában. Demokrácia, politika, jog*. Budapest, Konrad Adenauer Alapítvány, 2011, 451.

Slijepčević, Dragiša: Pola veka ustavnog sudstva Srbije. In uő (szerk.): *Položaj i perspektiva ustavnog sudstva*. Ustavni sud, Beograd, 2014, 16.

Smuk Péter: *Magyar közjog és politika 1989–2011*. Budapest, Osiris, 2011.

Soltész István: Az Országgyűlés Hivatala 1989–2017 között. In *Az Országgyűlés Hivatala 2014–2018*. Országház Könyvkiadó, Budapest, 2018, 70–71.

Soltész István: Miért nincs a törvényeknek indokolása? In uő (szerk.): *A törvényalkotó Országgyűlés Parlamenti dolgozatok II*. Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 1994, 107–113.

Stojanović, Dragan: Premise ustavne kontrole prava i njihovo ostvarivanje u praksi Ustavnog suda Srije. In B. Nenadić (szerk.): *Uloga i značaj Ustavnog suda u očuvanju vladavine prava*. Ustavni sud, Beograd, 2013, 131–132.

Stumpf, István: Constitutional Identity and the Scope of the (Administrativ) Implementation of European Decisions. In uő: *Reinventing Government. Constitutional Changes in Hungary*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2017, 172–173.

Sulyok Márton: Nemzeti és alkotmányos identitás a nemzeti alkotmánybíróságok gyakorlatában. In *Nemzeti identitás és alkotmányos identitás az Európai Unió és a tagállamok viszonylatában*. Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Nemzetközi és Regionális Tanulmányok Intézete, Szeged, 2014, 33.

Szabó Ágnes: A törvényjavaslatok tárgyalásának különös szabályai – 2.1.2 Kivételes eljárás. In Dukán Ildikó – Varga Aida (szerk.): *Parlamenti Jog. Az országgyűlés működése, feladat- és hatáskörei, kapcsolódó intézmények.* Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2018, 271.

Szabó Zsolt: *A Nyugat-Balkán Parlamentjei.* Gondolat, Budapest, 2016.

Szabó Zsolt: Hozzáadott érték benyújtás és elfogadás között: viták és módosító javaslatok az Országgyűlésben 2006–2016 között. *Parlamenti Szemle* 2017/2, 38.

Szabó Zsolt: Lehet-e az Alkotmánybíróságból „házszabály-bíróság"? *Közjogi Szemle* 2017/4, 55–61.

Szente Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba.* Atlantisz, Budapest, 2010.

Toader, Tudorel – Safta, Marieta: *Curs de contencios consitutional.* Bucureşti, Editura Hamangiu, 2017, 68.

Trócsányi László: Országgyűlés. In Trócsányi L. – Schanda B. (szerk.): *Bevezetés az Alkotmányjogba.* HVG-Orac Lap és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2014, 237–278.

Valea, Daniela: *Sistemul de control al constituţionalităţii legilor.* Editura Universul Juridic, Bucureşti, 2010, 290–297.

Varga Aida: Az országgyűlés ülésezése. In Dukán Ildikó – Varga Aida (szerk.): *Parlamenti Jog. Az országgyűlés működése, feladat- és hatáskörei, kapcsolódó intézmények.* Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2018, 202.

Varga Attila: A román Alkotmánybíróság. *Magyar Jog* 2009/1.

Varga Attila: *Román alkotmányjog.* Kolozsvár, Nemzeti Kisebbségkutató Intézet, 2013, 83–92.

Veress Emőd: Románia. In Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana.* HVG-Orac, Budapest, 2007, 541.

Vida, Ioan: Parlamentul. Organizarea şi funcţionare. In Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu: *Constituţia României, comentariu pe articole.* Editura C. H. Beck, Bucureşti, 2008, 654.

EGYÉB FORRÁSOK

Pregled rada ustavnog suda u 2016. Godini sa osvrtom na rad ustavnog suda u periodu decembar 2007 – decembar 2016. Godine, Ustavni Sud, Beograd 2017,

Pregled rada ustavnog suda u 2017, Ustavni sud, Beograd 2018. http://www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Misc/%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%BB%D0%B5%D0%B4_2017.pdf, Meglátogatva, 2018 szeptember 20.

Szerb Köztársaság Alkotmánya, Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 98/2006 szám.

Ustav Socijalističke Republike Srbije, Službeni glasnik SRS 14/1963 (A Szerb Szocialista Köztársaság Alkotmánya)

Zakon o Ustavnom sudu, Službeni glasnik RS 109/2007, 99/2011, 18/2013, 40/2015, 103/2015 (Törvény az Alkotmánybíróságról)

SZTE Klebelsberg Könyvtár SZEGED 3.

X 306465

A kötet közjogi témáján – azaz a törvényhozások és alkotmánybíróságok viszonyán – túlmenően egy nagyszerű koncepció által szervezett konferenciának állít emléket. A könyvből a hazai és a környező országokban magyar bírói taggal működő alkotmánybíróságok és velük kapcsolatban az adott ország parlamentjének munkáját ismerhetjük meg. Az egyes országtanulmányokat valóban autentikus forrásokból, jó szakemberek dolgozták ki, amiket jól kiegészít az érdemi, komparatív szerkesztői előszó.

A tanulmányok nem egyszerűen a hatásköri szabályok és azok értelmezési kérdései nyomán mutatják be a témát, hanem nagyon szerencsésen és izgalmasan újabb jogesetekkel – például az uniós jog és az alkotmányos identitás kapcsolatáról, egyes közjogi méltóságok kinevezéséről szólók – is érzékeltetik: a parlament és annak „bírájának" kapcsolata milyen fejlődésen ment át az elmúlt években-évtizedekben. A „Kárpát-medencei" parlamentek részletes ismertetése pedig gazdag információforrás a parlamenti jog kutatói számára, hiszen sok esetben ezeknek az országoknak a belső jogforrásaihoz nyelvi nehézségek révén bonyolultabb hozzájutni. Ezt a kihívást is maradandó értéket teremtve válaszolja meg a kötet.

Smuk Péter
egyetemi tanár

3000 Ft

9 789635 560806